

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

JURNAL ILMIAH KEBIJAKAN HUKUM

Volume 14, Nomor 2, Juli 2020



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

JIKH

Volume
14

Nomor
2

Halaman
183 - 402

Jakarta
Juli 2020

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

Terakreditasi RISTEKDIKTI Nomor: 34/E/KPT/2018

**PROGRESIVITAS PELINDUNGAN TERHADAP PENCIPTA
DALAM MENDORONG EKONOMI KREATIF DI INDONESIA*****(Progressivity of Protection on Creators
in Encouraging Creative Economy in Indonesia)*****Sudjana****Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung****sdjana@yahoo.com****Tulisan Diterima: 25-01-2020; Direvisi: 07-06-2020; Disetujui Diterbitkan: 11-06-2020**DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.183-200>**ABSTRAK**

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi memerlukan dukungan normatif agar dapat menjadi sarana peningkatan ekonomi kreatif, sehingga pencipta potensial memerlukan perlindungan hukum yang memadai agar termotivasi untuk menghasilkan kreasi yang asli. Kajian ini membahas tentang progresivitas perlindungan terhadap pencipta dalam mendorong ekonomi kreatif di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif, metode pengumpulan data melalui studi kepustakaan, dan teknik analisis data bersifat normatif kualitatif. Hasil kajian menunjukkan adanya progresivitas perlindungan terhadap pencipta berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 yaitu waktu perlindungan lebih panjang, ketentuan tentang hak ekonomi termasuk membatasi pengalihan hak ekonomi dalam bentuk jual putus, Hak Cipta dapat dijadikan obyek jaminan fidusia, dan diaturnya Lembaga Manajemen Kolektif yang berfungsi menarik royalti dari pengguna hak cipta, sehingga dapat mendorong ekonomi kreatif. Namun substansi Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 perlu memperjelas makna "hubungan dinas", dan menindaklanjuti undang-undang tersebut dengan Peraturan Pelaksanaan berkaitan dengan "lembaga yang berwenang dan cara menentukan "penaksiran nilai ekonomi" untuk Hak Cipta yang dijamin sebagai fidusia.

Kata kunci: progresivitas; perlindungan; pencipta; ekonomi kreatif.

ABSTRACT

The development of science and technology requires normative support so that it can become a means of increasing the creative economy so that potential creators need adequate legal protection to be motivated to produce original creations. This study discusses the protection effectiveness of the creator in encouraging the creative economy in Indonesia. The research method used is a qualitative approach, data collection methods through library studies, and data analysis techniques are qualitative normative. The results of the study show that there is protection against the creator based on Law No. 28 of 2014 compared to the Act. No. 19 of 2002, namely a longer period of protection, provisions on economic rights including limiting the transfer of economic rights in the form of a sale. Copyright can be an object of fiduciary collateral and regulated by Collective Management Institutions that function to attract royalties from copyright users, thereby encouraging the economy creative. However, the substance of Law No. 28 of 2014 needs to clarify the meaning of "official relations", and follow up on the Act with an Implementation Regulation relating to "authorized institutions and ways to determine" economic value assessment "for Copyright guaranteed as fiduciary.

Keywords: progression; protection; creator; creative economy.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Hak cipta merupakan kekayaan intelektual yang berasal dari kegiatan kreatif melalui kemampuan olah pikir manusia yang diekspresikan secara nyata dalam berbagai bentuk, yang memiliki nilai ekonomi sehingga dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat.¹ Hak Cipta memiliki ruang lingkup objek dilindungi paling luas karena mencakup bidang ilmu pengetahuan, seni, dan sastra yang mempunyai peranan strategis dalam mendukung pembangunan bangsa dan memajukan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, seni, dan sastra memerlukan dukungan normatif agar dapat menjadi sarana peningkatan ekonomi kreatif, sehingga pencipta potensial memerlukan perlindungan dan jaminan hukum yang memadai agar termotivasi untuk menghasilkan kreasi yang asli. Perlindungan tersebut sebagai konsekuensi Indonesia telah menjadi anggota berbagai perjanjian internasional di bidang hak cipta dan hak terkait, yaitu *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia) yang mencakup *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (Persetujuan tentang Aspek-Aspek Dagang Kekayaan Intelektual) yang selanjutnya disebut TRIPS, melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994. Selain itu, Indonesia telah meratifikasi *Berne Convention for the Protection of Artistic and Literary Works* (Konvensi Bern tentang Pelindungan Karya

Seni dan Sastra) melalui Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 1997 dan *World Intellectual Property Organization Copyright Treaty* (Perjanjian Hak Cipta WIPO) yang selanjutnya disebut WCT, melalui Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 1997, serta *World Intellectual Property Organization Performances and Phonograms Treaty* (Perjanjian Karya-Karya Pertunjukan dan Karya-Karya Fonogram WIPO) yang selanjutnya disebut WPPT, melalui Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2004.

Keanggotaan Indonesia dalam Konvensi Internasional tersebut memerlukan implementasi lebih lanjut dalam perundang-undangan nasional sehingga perlindungan yang diberikan kepada para pencipta dan kreator potensial dapat meningkatkan kemampuan dalam menciptakan kreasi yang bernilai ekonomi tinggi baik dalam lingkup nasional maupun internasional.

Perkembangan ekonomi kreatif yang menjadi salah satu andalan Indonesia dan berbagai negara serta berkembang sejalan dengan pesatnya teknologi informasi dan komunikasi yang telah menjadi salah satu variabel dalam Undang-Undang tentang Hak Cipta, mengingat teknologi tersebut di satu sisi memiliki peran strategis dalam pengembangan Hak Cipta, tetapi di sisi lain juga menjadi alat untuk pelanggaran hukum di bidang ini. Sebagai contoh, berdasarkan data yang diperoleh oleh Kementerian Perindustrian melalui masukan dari Masyarakat Indonesia Anti Pemalsuan (MIAP), diperkirakan kerugian terhadap beredarnya barang-barang dan produk palsu mencapai nilai Rp. 65 triliun. Kerugian terdiri dari produk makanan dan minuman Rp 13,39 triliun, produk pakaian dan barang dari kulit Rp 41,58 triliun, produk obat-obatan dan kosmetik Rp 6,5 triliun serta produk *software* dan tinta Rp 3,6 triliun.³ Data dari

1 Sudjana, "Pembatasan Perlindungan Kekayaan Intelektual (Hak Cipta) Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia," *Penelitian HAM* 10, No. 1, Balitbangkumham (2019): 69–83, 73.

2 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta*, 2014, Huruf A bagian Menimbang dan Penjelasan Umum.

3 Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, "Kerugian Akibat Peredaran Barang Palsu Capai

Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) juga mencatat bahwa kerugian yang ditimbulkan akibat adanya pelanggaran HKI selalu mengalami kenaikan setiap tahunnya, dengan perkiraan pada tahun 2013 mencapai 2.5% dari total nilai perdagangan dunia atau setara dengan 461 juta *US dollar*.⁴

Berdasarkan hal itu, perlu pengaturan yang proporsional sangat diperlukan, agar fungsi positif dapat dioptimalkan dan dampak negatifnya dapat diminimalkan,⁵ sehingga diperlukan ketentuan Hak Cipta yang memenuhi unsur pelindungan dan pengembangan ekonomi kreatif, sehingga diharapkan kontribusi sektor Hak Cipta dan Hak Terkait bagi perekonomian negara dapat lebih optimal dalam upaya mewujudkan tujuan nasional yaitu “memajukan kesejahteraan umum” sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Lahirnya UU No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta (UUHC) tanggal 16 Oktober tahun 2014 melalui Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 266 yang menggantikan UU No. 19 Tahun 2002⁶ merupakan kebijakan negara untuk melindungi hak ekonomi dan hak moral Pencipta dan pemilik Hak Terkait sebagai unsur penting dalam pembangunan kreativitas nasional. Teringkarinya hak

ekonomi dan hak moral dapat mengikis motivasi para Pencipta dan pemilik Hak Terkait untuk berkreasi yang akan berdampak luas pada runtuhnya kreativitas makro bangsa Indonesia. Bercermin kepada negara-negara maju tampak bahwa pelindungan yang memadai terhadap Hak Cipta telah berhasil membawa pertumbuhan ekonomi kreatif secara signifikan dan memberikan kontribusi nyata bagi perekonomian dan kesejahteraan rakyat.⁷

Konsep Ekonomi Kreatif adalah sebuah konsep di era ekonomi baru yang penopang utamanya adalah informasi dan kreativitas yaitu ide dan *stock of knowledge* dari Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan faktor produksi utama dalam kegiatan ekonomi. Perkembangan tersebut sebagai dampak dari struktur perekonomian dunia yang tengah mengalami gelombang transformasi teknologi dengan laju yang cepat seiring dengan pertumbuhan ekonomi,⁸ dari yang berbasis Sumber Daya Alam (SDA) diikuti menjadi berbasis Sumber Daya Manusia (SDM), dari era genetik dan ekstraktif ke era manufaktur dan jasa informasi serta perkembangan terakhir masuk ke era ekonomi kreatif.⁹

Konsep ekonomi kreatif menarik banyak negara untuk melakukan pengkajian dan menjadikan konsep tersebut menjadi model utama pengembangan ekonomi. Di Indonesia, pemerintah juga telah mengakui peran ekonomi kreatif sebagai penyumbang dana terbesar dalam perekonomian sehingga membentuk Badan Ekonomi Kreatif yang bertugas untuk mengembangkan industri kreatif di Indonesia.¹⁰ Ekonomi kreatif

Rp 65 T,” last modified 2014, accessed July 15, 2019, <http://kemenperin.go.id/artikel/9703/Kerugian-Akibat-Peredaran-Barang-Palsu-Capai-Rp-65-T>. Lihat juga Yoga Mahardhita and Ahmad Yakub Sukro, “Perlindungan Hukum Hak Kekayaan Intelektual Melalui Mekanisme ‘Cross Border Measure,’” *Jurnal Ilmu Hukum QISTIE* 11, No. 1 (2018): 86–106.

4 OECD, “Organization of Economic Cooperation and Development, Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact,” *OECD Publishing*, last modified 2016, accessed July 7, 2019, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252653-en>.
5 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta*, Penjelasan Umum.
6 Sudjana, *Hukum Kekayaan Intelektual* (Bandung: Keni Media, 2018), 66-76.

7 Ibid.

8 Ahmad Ulil Aedi and Dkk, “Arsitektur Penerapan Omnibuslaw Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang,” *Kebijakan Hukum* 14, No. 1, Balitbangkumham (2020): 1–18, 7.

9 Anonim, “Pengertian Ekonomi Kreatif Singkat,” accessed July 4, 2019, <https://prabhagib/2015/05/pengertian-ekonomi-kreatif-singkat.html>.

10 Zalikanurul, “Perlindungan Hak Atas Kekayaan

berkaitan erat dengan Kekayaan Intelektual, khususnya Hak Cipta, sebagai contoh pertumbuhan ekonomi yang pesat di Amerika, dan Korea selatan mendapat pemasukan yang sangat besar dengan mengandalkan ekspor salah satu obyek yang dilindungi Hak Cipta yaitu film-film Hollywood atau film-film drama Korea.¹¹ Oleh karena itu, untuk mendorong ekonomi kreatif perlu progresivitas perlindungan terhadap pencipta yang memadai melalui pengaturan UU Hak Cipta yang komprehensif integral dengan usaha meningkatkan kesejahteraan sebagai implementasi konsep Negara kesejahteraan. Progresivitas pengaturan UU Hak Cipta yang baru dibandingkan dengan UU Hak Cipta sebelumnya tercantum dalam Penjelasan Umum dari UU No. 28 Tahun 2014, tetapi perlu dianalisis bahwa pengaturan tersebut memiliki implikasi terhadap progresivitas perlindungan terhadap Pencipta dalam mendorong Ekonomi kreatif di Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka permasalahannya adalah “bagaimana progresivitas perlindungan Pencipta berdasarkan UU No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta dalam mendorong Ekonomi kreatif di Indonesia?.”

Tujuan

Kajian ini bertujuan untuk menentukan tentang progresivitas perlindungan terhadap pencipta berdasarkan UU No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta dalam mendorong Ekonomi kreatif di Indonesia.

Metode Penelitian

1. Pendekatan

Kajian ini dilakukan melalui pendekatan kualitatif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang masalah-masalah manusia dan sosial,¹² termasuk hukum (hak cipta) dan ekonomi (kreatif).

2. Metode Pengumpulan Data

Kajian ini menitikberatkan pada studi kepustakaan melalui data sekunder dengan cara mengumpulkan bahan hukum primer, sekunder dan tersier.¹³ Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat,¹⁴ seperti perundang-undangan, misalnya hak cipta. Bahan hukum sekunder yaitu Bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,¹⁵ antara lain literatur dan karya ilmiah terkait dengan hak cipta dan ekonomi kreatif. Bahan sekunder memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,¹⁶ seperti kamus.

3. Teknik Analisa Data

data-data telah dikumpulkan dianalisis secara normatif kualitatif yaitu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtut logis, tidak tumpang tindih dan efektif, kemudian dilakukan pembahasan,¹⁷ sehingga diharapkan dari informasi tersebut dapat penjelasan mengenai progresivitas norma hukum yang terkandung dalam hak cipta yang dapat mendorong ekonomi kreatif di Indonesia.

Intelektual Mendorong Ekonomi Kreatif,” last modified 2016, accessed January 6, 2019, <https://zalikanurul96.wordpress.com/2016/03/19/perlindungan-hak-atas-kekayaan-intelektual-mendorong-ekonomi-kreatif/>.

11 Anonim, “Impian Industri Kreatif Tanah Air Menapaki Jejak Korea,” last modified 2020, <https://katadata.co.id/berita/2019/04/08/impian-industri-kreatif-tanah-air-menapaki-jejak-korea>.

12 Imam Gunawan, *Metode Penelitian Kualitatif Teori Dan Praktek* (Jakarta: Bumi Aksara, 2015), 85.

13 Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum, Jakarta, Rineka Cipta* (Bandung: Mandar Maju, 2004), 88.

14 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia - UI Press, n.d.), 52.

15 Ibid.

16 Ibid.

17 Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: PT Grafindo Media Pratama, 2010), 98.

PEMBAHASAN

Pengaturan UU Hak Cipta yang lama (UU No. 19 Tahun 2002) memberikan pelindungan obyek hak cipta tertentu yang bersifat asli dan telah diwujudkan dalam bentuk nyata. Selanjutnya pada tahun 2014, pemerintah bersama DPR mengubah melalui UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta. Latar belakang pembaruan UU Hak cipta tersebut intinya adalah karena Hak Cipta menjadi basis terpenting dari ekonomi kreatif nasional. Dengan Undang-Undang Hak Cipta yang memenuhi unsur progresivitas pelindungan dan pengembangan ekonomi kreatif ini maka diharapkan kontribusi sektor Hak Cipta dan Hak Terkait bagi perekonomian negara dapat lebih optimal.

Menurut Kamus besar Bahasa Indonesia,¹⁸ Progresivitas Kemampuan bergerak maju secara psikologis. Sedangkan Istilah “ekonomi kreatif,” merupakan “talenta” (baru) yang mengubah kehidupan masyarakat melalui ide/gagasan kreatif, sehingga menghasilkan produk-produk bernilai tambah ekonomi yang mampu menjadikan kehidupan lebih sejahtera.¹⁹ Kata “talenta” menurut *Webster’s New World Dictionary*,²⁰ *talent* – dalam bahasa Inggris kuno (*Old English*): *talente*, dalam bahasa Latin: *talentum*, dan dalam bahasa Yunani: *talanton*, yang berarti: 1 any of various large units of weight or of money (the value of a talent weight in gold, silver, etc.) used in ancient Greece, Rome, the Middle East, etc. 2 any natural ability or power; natural endowment 3 a superior, apparently natural ability in the arts or sciences or in the learning or doing of anything 4 people collectively, or a person, with talent [to encourage young talent].

Kamus Besar Bahasa Indonesia²¹ mengatakan “talenta adalah pembawaan seseorang sejak lahir; bakat.” Dalam konteks ini “talenta” diartikan sebagai anugerah Tuhan berupa ide/gagasan kreatif yang bernilai tambah ekonomi dan karenanya dapat mengubah kehidupan menjadi lebih sejahtera.²²

Ekonomi kreatif dimulai ketika pada tahun 1995 di London, Landry dan Bianchini merilis ide kreatif dalam buku *The Creative City*. Di era Y2K (Year 2 Kilo) atau tahun 2000, Landry kembali mengemukakan ide yang menggugah para kepala daerah (walikota) dan pemangku kepentingan pembangunan ekonomi-budaya melalui bukunya, *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. Konsep yang ditawarkan adalah “Kota Kreatif” (*creative city*). Di awal risetnya, Florida (2012) menyampaikan hasil studi tentang transformasi produk-produk perekonomian, industri kreatif, dan bangkitnya kelas kreatif (*The Rise of Creative Class*). Perekonomian dunia telah mengalami pergeseran. apabila pada abad XX, ekonomi bertumpu pada produk manufaktur, maka saat ini telah mengalami pergeseran ke ekonomi yang bersumber dari kreativitas sebagai komoditas utamanya di abad XXI.

Ekonomi kreatif digagas pertama kali di Inggris oleh John Howkins (2001) melalui bukunya “*Creative Economy, How People Make Money from Ideas*”. Ide Howkins diinspirasi oleh pemikiran Robert Lucas yang melihat bahwa pertumbuhan ekonomi suatu wilayah sangat ditentukan oleh tingkat produktivitas dan keberadaan orang-orang kreatif yang memiliki talenta khusus dengan kemampuan mengaplikasikan ilmu pengetahuan untuk menciptakan suatu inovasi. Menurut Howkins, “ekonomi kreatif”

18 Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ed. Tim Redaksi, Third Edit. (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), 789.

19 Herie Saksono, “Creative Economy: New Talents for Regional Competitiveness Triggers,” *Bina Praja* 4, No. 2 (2012): 93–103.

20 *Webster’s New World Dictionary*, 1991, 1365

21 Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ed. Tim Redaksi, Edisi ke-3. (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), 1423.

22 Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 1423.

merupakan aktivitas perekonomian yang lebih mengandalkan ide atau gagasan (kreatif) untuk mengelola material yang bersumber dari lingkungan di sekitarnya menjadi bernilai tambah ekonomi. Selanjutnya, konsep ekonomi kreatif tersebut dikembangkan oleh Florida melalui kedua karyanya, yakni: *"The Rise of Creative Class"* dan *"Cities and the Creative Class."*²³

Webster's New World Dictionary,²⁴ menjelaskan kreatif merupakan kata sifat yang berasal dari Bahasa Latin *"creativus"* yang mengandung pengertian: 1 *creating or able to create* ; 2 *having or showing imagination and artistic or intellectual inventiveness [creative writing]*; 3 *stimulating the imagination and inventive power [creative toys]*; 4 *imaginatively or inventively deceptive [creative accounting]*.

Kamus Besar Bahasa Indonesia,²⁵ pengertian kreatif adalah: 1 memiliki daya cipta; memiliki kemampuan untuk menciptakan; 2 bersifat (mengandung) daya cipta. Kreativitas berarti: 1 kemampuan untuk mencipta; daya cipta; dan 2 perihal berkreasi; kekreatifan (perihal kreatif). Pendapat lain menyatakan kata "kreativitas" berasal dari bahasa Latin *"creatus"* yang akar katanya adalah *"create"*, artinya "membuat, meneruskan, menghasilkan, memperanakan, membiakkan," dan berkaitan maknanya dengan *"crescere"* yang berarti "bangkit, tumbuh." Jadi, terdapat padanan kata kreatif, yaitu "membuat" atau "mencipta", dan kata bentukan *"creative"* dan *"creativity"* menjadi "kreatif" (kata sifat) dan "kreativitas" (kata benda). "karya" adalah wujud dari kreativitas, sedangkan "kerja" merupakan jalan mewujudkan kreativitas.²⁶

23 Ibid.

24 *Webster's New World Dictionary*, 325.

25 Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 760.

26 Anonim, "Kolom Berimajinasilah Jadi Kreatif," accessed January 8, 2019, <http://sejutapuisi/2011/12/kolom-berimajinasilah-jadi-kreatif.html>.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) dalam *"Creative Economy Report 2010"*²⁷ menjelaskan ekonomi kreatif sebagai:

- ✓ *"The "creative economy" is an evolving concept based on creative assets potentially generating economic growth and development.*
- ✓ *It can foster income generation, job creation and export earnings while promoting social inclusion, cultural diversity and human development.*
- ✓ *It embraces economic, cultural and social aspects interacting with technology, intellectual property and tourism objectives;*
- ✓ *It is a set of knowledge."*

Apabila dikaji pembaruan Hak Cipta pasca berlakunya UU No. 28 Tahun 2014 berkaitan dengan ekonomi kreatif mengalami peningkatan (progresivitas) dibandingkan UU Hak Cipta sebelumnya (UU No. 19 Tahun 2002), sehingga produk hukum tersebut responsif terhadap kepentingan pencipta atas ciptaan yang dihasilkannya. Dalam kaitan ini, untuk mengetahui proses perumusan dan pembentukan suatu produk hukum perlu dilakukan analisa terhadap karakter produk hukum. Salah satu karakter produk hukum adalah produk hukum responsif. Produk hukum responsif adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat.²⁸ Untuk mengkualifikasikan apakah produk hukum tersebut bersifat responsif, maka indikator

[jadilah-kreatif.html](http://sejutapuisi/2011/12/kolom-berimajinasilah-jadi-kreatif.html).

27 United Nations Secretariat, *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, 1964.

28 Arif Raman, "Konfigurasi Politik Dan Karakter Hukum." *Lihat juga* Trias Palupi Kurnianingrum, "Materi Baru Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta," *Negara Hukum* (2015): 96.

yang digunakan adalah dengan melihat pada proses pembentukan hukum, fungsi produk hukum dan juga kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum meskipun politik hukum suatu negara berbeda dengan negara lain.²⁹ Menurut Philippe Nonet dan Selznick, produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu ataupun kelompok masyarakat. Kemudian dilihat dari fungsi hukum yang berkarakter responsif tersebut harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat, produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya, sehingga fungsi hukum dapat menjadi nilai yang telah terkristal dalam masyarakat.³⁰

Trias Palupi Kurnianingrum³¹ dengan mengutip beberapa pendapat ahli menjelaskan bahwa perlindungan hukum menurut Satjipto Raharjo, yakni memberikan pengayoman terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.³² Teori perlindungan hukum merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan, subyek hukum yang dilindungi serta obyek perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada subyeknya.³³ Unsur-unsur yang

tercantum di dalam definisi teori perlindungan hukum meliputi: a. adanya wujud atau bentuk perlindungan atau tujuan perlindungan; b. subyek hukum; dan c. obyek perlindungan hukum.³⁴ Sedangkan prinsip dasar perlindungan KI meliputi prinsip keadilan, prinsip ekonomi, prinsip kebudayaan, dan prinsip sosial.³⁵

Roscoe Pound mengemukakan hukum merupakan alat rekayasa sosial (*law as tool of social engineering*) yang kemudian dimodifikasi oleh Mochtar Kusumaatmadja "hukum sebagai sarana pembangunan masyarakat." Hal ini berarti, Negara wajib hadir sebagai kekuatan pengubah masyarakat (*a tool of social engineering*) untuk melindungi kepentingan warganya. Bahkan dalam paradigma pembangunan, Negara melalui sarana hukum ditunggu perannya sebagai kekuatan yang memberdayakan rakyatnya (*a tool of social empowering*).³⁶

Kepentingan manusia adalah suatu tuntutan yang dilindungi dan dipenuhi manusia di bidang hukum dalam perspektif kepentingan pihak lainnya sehingga dapat berjalan selaras dan serasi. Roscoe Pound membagi kepentingan manusia yang dilindungi hukum menjadi 3 (tiga) macam, yakni: pertama, kepentingan terhadap negara sebagai salah satu badan yuridis. Kedua, kepentingan sebagai negara sebagai penjaga kepentingan sosial. Ketiga, kepentingan terhadap perseorangan terdiri dari pribadi (*privacy*).³⁷

29 Riduansyah Putra, "Implementasi Qanun Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat Di Kota Sabulussalam Aceh" (Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2016), 12.

30 Nonet Philippe and Philip Selznick, *Hukum Responsif* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010), 86-87.

31 Kurnianingrum, "Materi Baru Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta."

32 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), 127.

33 Salim and Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan*

Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), 263.

34 Ibid.

35 Kholis Roisah, *Konsep Hukum Hak Kekayaan Intelektual: Sejarah, Pengertian Dan Filosofi Pengakuan HKI Dari Masa Ke Masa* (Malang: Setara Press, 2015), 26.

36 Sudjana, *Rahasia Dagang Dalam Perspektif Perlindungan Konsumen* (Bandung: Keni Media, 2016), 53.

37 Bernard L Tanya and Dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), 64-65.

Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁸ Pembatasan mencakup: pertama, pembatasan perlindungan, yaitu mengandung arti hak cipta tidak mutlak perlindungannya, untuk kepentingan umum yaitu penyediaan informasi aktual dan kepentingan penelitian dan keperluan pengajaran dapat dibatasi.³⁹ Kedua, pembatasan Hak Cipta, yaitu UU menentukan bahwa kreasi tertentu meskipun memenuhi syarat sebagai Hak Cipta tetapi dikecualikan.⁴⁰

Pencipta adalah seorang atau beberapa orang yang secara sendiri-sendiri atau bersama-sama menghasilkan suatu ciptaan yang bersifat khas dan pribadi.⁴¹ 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.⁴²

Ciptaan adalah setiap hasil karya cipta di bidang ilmu pengetahuan, seni, dan sastra yang dihasilkan atas inspirasi, kemampuan, pikiran, imajinasi, kecekatan, keterampilan, atau keahlian yang diekspresikan dalam bentuk nyata.⁴³

Progresivitas perlindungan terhadap pencipta berdasarkan UU No. 28 Tahun 2014 meliputi:

1. Pelindungan Hak Cipta dilakukan dengan waktu lebih panjang.

Hal ini sejalan dengan penerapan aturan di berbagai negara sehingga jangka waktu

pelindungan Hak Cipta di bidang tertentu diberlakukan selama hidup pencipta ditambah 70 (tujuh puluh) tahun setelah Pencipta meninggal dunia.⁴⁴

Pelindungan Hak Cipta atas Ciptaan:

- a. buku, pamflet, dan semua hasil karya tulis lainnya;
- b. ceramah, kuliah, pidato, dan Ciptaan sejenis lainnya;
- c. alat peraga yang dibuat untuk kepentingan pendidikan dan ilmu pengetahuan;
- d. lagu atau musik dengan atau tanpa teks;
- e. drama, drama musikal, tari, koreografi, pewayangan, dan pantomim;
- f. karya seni rupa dalam segala bentuk seperti lukisan, gambar, ukiran, kaligrafi, seni pahat, patung, atau kolase;
- g. karya arsitektur;
- h. peta; dan
- i. Karya seni batik atau seni motif lain,

berlaku selama hidup Pencipta dan terus berlangsung selama 70 (tujuh puluh) tahun setelah Pencipta meninggal dunia, terhitung mulai tanggal 1 Januari tahun berikutnya.⁴⁵ Dalam hal Ciptaan dimiliki oleh 2 (dua) orang atau lebih, pelindungan Hak Cipta berlaku selama hidup Pencipta yang meninggal dunia paling akhir dan berlangsung selama 70 (tujuh puluh) tahun sesudahnya, terhitung mulai tanggal 1 Januari tahun berikutnya.⁴⁶ Pelindungan Hak Cipta atas Ciptaan sebagaimana dimaksud yang dimiliki atau dipegang oleh badan hukum berlaku selama 50 (lima puluh) tahun sejak pertama kali dilakukan Pengumuman.⁴⁷

38 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta*, Pasal 1 Angka 1.

39 Ibid, Pasal 26.

40 Ibid, Pasal 43 sampai Pasal 51.

41 Ibid, Pasal 1 Angka 2.

42 Ibid, Pasal 1 Angka 4.

43 Ibid, Pasal 1 Angka 3.

44 Ibid.; Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta*, 2002.

45 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta*, Pasal 58.

46 Ibid, Pasal 59 Ayat 2.

47 Ibid, Pasal 58 Ayat 3.

Pelindungan Hak Cipta atas Ciptaan: a. karya fotografi; b. Potret; c. karya sinematografi; d. permainan video; e. Program Komputer; f. perwajahan karya tulis; g. terjemahan, tafsir, saduran, bunga rampai, basis data, adaptasi, aransemen, modifikasi dan karya lain dari hasil transformasi; h. terjemahan, adaptasi, aransemen, transformasi atau modifikasi ekspresi budaya tradisional; i. kompilasi Ciptaan atau data, baik dalam format yang dapat dibaca dengan Program Komputer atau media lainnya; dan j. kompilasi ekspresi budaya tradisional selama kompilasi tersebut merupakan karya yang asli, berlaku selama 50 (lima puluh) tahun sejak pertama kali dilakukan Pengumuman.⁴⁸ Pelindungan Hak Cipta atas Ciptaan berupa karya seni terapan berlaku selama 25 (dua puluh lima) tahun sejak pertama kali dilakukan Pengumuman.⁴⁹

Pelindungan obyek hak cipta lebih lama berimplikasi pada pemanfaatan hak ekonomi pencipta, sehingga pencipta dapat menikmati keuntungan lebih besar untuk meningkatkan kesejahteraannya. Hal ini akan memotivasi pencipta untuk menghasilkan kreasi asli (hasil karya mandiri bukan hasil peniruan) yang lebih banyak karena merasa teori yang mendasari perlindungan hukum terhadap KI, yaitu:⁵⁰

- a. Teori *Reward*, bahwa pencipta di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra, diberikan suatu penghargaan dan pengakuan serta perlindungan atas keberhasilan upayanya dalam melahirkan ciptaan baru itu;
- b. Teori *Recovery*, bahwa atas usaha dari pencipta dan penemu yang telah

mengeluarkan tenaga, pikiran, waktu dan biaya yang tidak sedikit jumlahnya, kepadanya diberikan hak eksklusif untuk mengeksploitasi KI guna meraih kembali yang telah dikeluarkannya;

- c. Teori *Incentive*, bahwa insentif diberikan untuk merangsang kreativitas dan upaya menciptakan karya-karya baru di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra;
- d. Teori *Public Benefit*, bahwa KI merupakan suatu alat untuk meraih dan mengembangkan ekonomi.
- e. *Economic growth stimulus theory* yang mengakui bahwa perlindungan atas KI merupakan alat dari pembangunan ekonomi.⁵¹

2. Pelindungan yang lebih baik terhadap hak ekonomi, termasuk membatasi pengalihan hak ekonomi dalam bentuk jual putus (*sold flat*).

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. 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 Penggandaan⁵² dan/atau Penggunaan Secara Komersial Ciptaan.

Hak ekonomi untuk melakukan Pendistribusian Ciptaan atau salinannya

48 Ibid, Pasal 59 Ayat 1.

49 Ibid, Pasal 59 Ayat 2.

50 Dadan Samsudin, *Hak Kekayaan Intelektual Dan Manfaatnya Bagi Lembaga Litbang* (Jakarta: Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2016). Lihat juga Ranti Fauza Mayana, *Perlindungan Desain Industri Di Indonesia Dalam Era Perdagangan Bebas* (Jakarta: Grasindo, 2004), 89-90.

51 Adrieansjah Soeparman, *Hak Desain Industri Berdasarkan Penilaian Kebaruan Desain Industri* (Bandung: PT Alumni, 2013), 29.

52 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta*, Pasal 1 Angka 12.

sebagaimana dimaksud dalam huruf e tidak berlaku terhadap Ciptaan atau salinannya yang telah dijual atau yang telah dialihkan kepemilikan Ciptaan kepada siapa pun. Hak ekonomi untuk menyewakan Ciptaan atau salinannya sebagaimana dimaksud dalam huruf i tidak berlaku terhadap Program Komputer dalam hal Program Komputer tersebut bukan merupakan objek esensial dari penyewaan.

Hak Cipta merupakan Benda bergerak tidak berwujud sehingga dapat beralih atau dialihkan, baik seluruh maupun sebagian karena: a. pewarisan; b. hibah; c. wakaf; d. wasiat; e. perjanjian tertulis; atau f. sebab lain yang dibenarkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hak ekonomi atas suatu Ciptaan tetap berada di tangan Pencipta atau Pemegang Hak Cipta selama Pencipta atau Pemegang Hak Cipta tidak mengalihkan seluruh hak ekonomi dari Pencipta atau Pemegang Hak Cipta tersebut kepada penerima pengalihan hak atas Ciptaan. Hak ekonomi yang dialihkan Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk seluruh atau sebagian tidak dapat dialihkan untuk kedua kalinya oleh Pencipta atau Pemegang Hak Cipta yang sama.

Ciptaan buku, dan/atau semua hasil karya tulis lainnya, lagu dan/atau musik dengan atau tanpa teks yang dialihkan dalam perjanjian jual putus dan/atau pengalihan tanpa batas waktu, Hak Ciptanya beralih kembali kepada Pencipta pada saat perjanjian tersebut mencapai jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun.⁵³ "Jual putus" adalah perjanjian yang mengharuskan Pencipta menyerahkan Ciptaannya melalui pembayaran lunas oleh pihak pembeli sehingga hak ekonomi atas Ciptaan tersebut beralih seluruhnya kepada pembeli tanpa batas waktu, atau dalam praktik dikenal dengan istilah *sold flat*.⁵⁴ Selanjutnya, Karya Pelaku Pertunjukan berupa lagu dan/

atau musik yang dialihkan dan/atau dijual hak ekonominya, kepemilikan hak ekonominya beralih kembali kepada Pelaku Pertunjukan setelah jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun.⁵⁵

Ketentuan "*sold flat*" dalam Pasal 18 UU No 28 Tahun 2014 lebih melindungi pencipta dibandingkan dengan UU Hak Cipta lama yang tidak mengatur hal tersebut karena dengan kembalinya hak cipta kepada pencipta setelah jangka waktu tertentu, berarti pencipta masih dapat menikmati sisa jangka waktu perlindungan untuk menggunakan hak ekonominya secara kreatif.

3. Hak Cipta sebagai benda bergerak tidak berwujud dapat dijadikan objek jaminan fidusia.

Hak Cipta dapat dijadikan sebagai objek jaminan fidusia yaitu Fidusia adalah pengalihan hak kepemilikan suatu benda atas dasar kepercayaan dengan ketentuan bahwa benda yang hak kepemilikannya dialihkan tersebut tetap dalam penguasaan pemilik benda.⁵⁶ Sedangkan Jaminan Fidusia adalah hak jaminan atas benda bergerak baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud dan benda tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebani hak tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan yang tetap berada dalam penguasaan Pemberi Fidusia, sebagai agunan bagi pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada Penerima Fidusia terhadap kreditor lainnya.⁵⁷

Ketentuan yang tegas dalam UU No 28 Tahun 2014 bahwa Hak Cipta dapat dijadikan obyek fidusia mengandung makna bahwa pencipta selain menggunakan secara

53 Ibid, Pasal 18.

54 Ibid, Pasal 18.

55 Ibid, Pasal 30.

56 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia*, 1999, Pasal 1 Angka 1.

57 Ibid, Pasal 1 Angka 2.

langsung atau tidak langsung melalui lisensi dapat juga dijaminan fidusia. Namun, Pada saat ini, bank masih ragu-ragu untuk memberi jaminan fidusia karena masih belum ada peraturan pelaksanaan tentang Kekayaan Intelektual yang dapat fidusiakan terkait penentuan taksiran nilai ekonomi dari Kekayaan Intelektual tersebut meskipun UU No 28 Tahun 2014 sudah mengaturnya. Hal tersebut merupakan risiko bagi bank yang perlu diantisipasi sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

Di Singapura ada lembaga bernama *IntellectualPropertyOfficeofSingapore*(IPOS). Dalam praktiknya, IPOS menunjuk tiga bank, UOB, OCBC, dan DBS untuk menyalurkan kredit dengan jaminan hak cipta. Setelah itu, ditunjuk perusahaan penilai *intangible asset*. IPO lalu memberi subsidi untuk biaya penilaian dan *underwriting*.⁵⁸

Saat ini, Badan Ekonomi Kreatif (BEKRAF) tengah gencar mengupayakan implementasi Pasal 16 UU Hak Cipta tersebut. Misinya, agar para pelaku industri kreatif memiliki akses ke bank untuk mendapatkan dukungan finansial yang dapat digunakan dalam menghasilkan karya. BEKRAF mengundang pelaku industri perbankan, pihak Bank Indonesia, juga Otoritas Jasa Keuangan (OJK) untuk berdiskusi dan mencari jalan keluar dari berbagai hambatan realisasi Pasal 16 UU Hak Cipta ini. Jika terealisasi, akan menjadi angin segar bagi para pelaku industri kreatif, terutama bagi yang tidak memiliki aset fisik yang dapat dijaminan.⁵⁹

Ketentuan yang mengatur bahwa obyek Hak cipta dapat dijaminan sebagai fidusia, memungkinkan pencipta memiliki alternatif lain dalam mendapatkan biaya,

sehingga dapat melakukan kreativitas untuk menghasilkan karya cipta lainnya.

4. Pencipta, Pemegang Hak Cipta, pemilik Hak Terkait menjadi anggota Lembaga Manajemen Kolektif agar dapat menarik imbalan atau Royalti.

Untuk mendapatkan hak ekonomi setiap Pencipta, Pemegang Hak Cipta, pemilik Hak Terkait menjadi anggota Lembaga Manajemen Kolektif agar dapat menarik imbalan yang wajar dari pengguna yang memanfaatkan Hak Cipta dan Hak Terkait dalam bentuk layanan publik yang bersifat komersial. Pengguna Hak Cipta dan Hak Terkait yang memanfaatkan Hak membayar Royalti kepada Pencipta, Pemegang Hak Cipta, atau pemilik Hak Terkait, melalui Lembaga Manajemen Kolektif. Pengguna membuat perjanjian dengan Lembaga Manajemen Kolektif yang berisi kewajiban untuk membayar Royalti atas Hak Cipta dan Hak Terkait yang digunakan. Tidak dianggap sebagai pelanggaran, pemanfaatan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait secara komersial oleh pengguna sepanjang pengguna telah melakukan dan memenuhi kewajiban sesuai perjanjian dengan Lembaga Manajemen Kolektif.

Lembaga Manajemen Kolektif wajib mengajukan Permohonan izin operasional kepada Menteri. Izin operasional harus memenuhi syarat: a. berbentuk badan hukum Indonesia yang bersifat nirlaba; b. mendapat 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 Lembaga Manajemen Kolektif bidang lagu dan/atau musik yang mewakili kepentingan pencipta dan paling sedikit 50 (lima puluh) orang untuk Lembaga Manajemen Kolektif yang mewakili pemilik Hak Terkait dan/atau objek Hak Cipta lainnya; d. bertujuan untuk menarik, menghimpun,

58 Wan Ulfa Nur Zahra, "Hak Cipta Juga Bisa Jadi Jaminan Kredit," accessed July 13, 2019, <https://tirto.id/hak-cipta-juga-bisa-jadi-jaminan-kredit-b348>.

59 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta*.

dan mendistribusikan Royalti; dan e. mampu menarik, menghimpun, dan mendistribusikan Royalti kepada Pencipta, Pemegang Hak Cipta, atau pemilik Hak Terkait.

Untuk pengelolaan Royalti Hak Cipta bidang lagu dan/atau musik dibentuk 2 (dua) Lembaga Manajemen Kolektif nasional yang masing-masing merepresentasikan keterwakilan sebagai berikut: a. kepentingan Pencipta; dan b. kepentingan pemilik Hak Terkait. Kedua Lembaga Manajemen Kolektif memiliki kewenangan untuk menarik, menghimpun, dan mendistribusikan Royalti dari Pengguna yang bersifat komersial. Untuk melakukan penghimpunan kedua Lembaga Manajemen Kolektif wajib melakukan koordinasi dan menetapkan besaran Royalti yang menjadi hak masing-masing Lembaga Manajemen Kolektif sesuai dengan kelaziman dalam praktik berdasarkan keadilan. Ketentuan mengenai pedoman penetapan besaran Royalti ditetapkan oleh Lembaga Manajemen Kolektif dan disahkan oleh Menteri.

Dalam melaksanakan pengelolaan hak Pencipta dan pemilik Hak Terkait Lembaga Manajemen Kolektif wajib melaksanakan audit keuangan dan audit kinerja yang dilaksanakan oleh akuntan publik paling sedikit 1 (satu) tahun sekali dan diumumkan hasilnya kepada masyarakat melalui 1 (satu) media cetak nasional dan 1 (satu) media elektronik.

Lembaga Manajemen Kolektif hanya dapat menggunakan dana operasional paling banyak 20% (dua puluh persen) dari jumlah keseluruhan Royalti yang dikumpulkan setiap tahunnya. Pada 5 (lima) tahun pertama sejak berdirinya Lembaga Manajemen Kolektif (tahun 2014), Lembaga Manajemen Kolektif dapat menggunakan dana operasional paling banyak 30% (tiga puluh persen) dari jumlah keseluruhan Royalti yang dikumpulkan setiap tahunnya.

Menteri melaksanakan evaluasi terhadap

Lembaga Manajemen Kolektif, paling sedikit 1 (satu) kali dalam setahun. Dalam hal hasil evaluasi menunjukkan Lembaga Manajemen Kolektif tidak memenuhi ketentuan, Menteri mencabut izin operasional Lembaga Manajemen Kolektif. Ketentuan tersebut adalah:

- a. mengajukan Permohonan izin operasional kepada Menteri;⁶⁰ kedua Lembaga Manajemen Kolektif wajib melakukan koordinasi dan menetapkan besaran Royalti yang menjadi hak masing-masing Lembaga Manajemen Kolektif dimaksud sesuai dengan kelaziman dalam praktik berdasarkan keadilan;⁶¹
 - b. melaksanakan audit keuangan dan audit kinerja yang dilaksanakan oleh akuntan publik paling sedikit 1 (satu) tahun sekali dan diumumkan hasilnya kepada masyarakat melalui 1 (satu) media cetak nasional dan 1 (satu) media elektronik;⁶²
 - c. menggunakan dana operasional paling banyak 20% (dua puluh persen) dari jumlah keseluruhan Royalti yang dikumpulkan setiap tahunnya. Pada 5 (lima) tahun pertama sejak berdirinya Lembaga Manajemen Kolektif, Lembaga Manajemen Kolektif dapat menggunakan dana operasional paling banyak 30% (tiga puluh persen) dari jumlah keseluruhan Royalti yang dikumpulkan setiap tahunnya.⁶³
5. Pencipta dan/atau pemilik Hak Terkait mendapat imbalan Royalti untuk Ciptaan atau produk Hak Terkait yang dibuat dalam hubungan dinas dan digunakan secara komersial.

Kecuali diperjanjikan lain Pemegang Hak Cipta atas Ciptaan yang dibuat oleh Pencipta dalam hubungan dinas (hubungan kepegawaian antara aparatur negara dengan instansinya), yang dianggap sebagai Pencipta

60 Ibid, Pasal 88.

61 Ibid, Pasal 89 Ayat 3.

62 Ibid, Pasal 90.

63 Ibid, Pasal 91.

yaitu instansi pemerintah. Dalam hal Ciptaan digunakan secara komersial, Pencipta dan/atau Pemegang Hak Terkait mendapatkan imbalan dalam bentuk Royalti.

Ketentuan tersebut tidak jelas, apakah semua kreasi yang dibuat oleh pencipta dalam hubungan dinas, penciptanya adalah Instansi yang bersangkutan? Penulis berpendapat bahwa pengertian “hubungan dinas” harus diartikan kreasi yang dapat menjadi obyek Hak Cipta merupakan hasil pekerjaan yang merupakan tugas atau kewajiban dalam lingkup pekerjaan, meskipun tidak dituntut untuk menghasilkan Hak Cipta, atau kreasi tersebut dihasilkan karena menggunakan fasilitas atau dana dari Instansi yang bersangkutan. Sebagai contoh, A adalah seorang dosen tetap di salah satu Perguruan Tinggi Negeri (X), berhasil menulis buku yang dibiayai oleh Negara melalui Perguruan Tinggi yang bersangkutan. Pertanyaannya siapa “Penciptanya.”? Apakah dosen yang bersangkutan ataukah Perguruan Tinggi X. Apabila mengacu kepada UU No 28 Tahun 2014, maka kecuali diperjanjikan lain, penciptanya adalah Perguruan Tinggi X. Padahal realitanya, Dosen sebagai “Pencipta”, dan Perguruan Tinggi X sebagai “Pemegang Hak Cipta”. Dengan demikian, ketentuan tersebut, seharusnya berbunyi “Kecuali diperjanjikan lain Pemegang Hak Cipta atas Ciptaan yang dibuat oleh Pencipta dalam hubungan dinas, yang dianggap sebagai **Pemegang Hak Cipta** yaitu instansi pemerintah, **dan pihak yang menghasilkan ciptaan adalah “Pencipta.”** Dalam hal Ciptaan digunakan secara komersial, **Pencipta.**

Pengembangan ekonomi kreatif memiliki lima kendala utama,⁶⁴ salah satunya perlindungan terhadap hasil cipta industri

kreatif atau biasa disebut hak cipta.⁶⁵ Oleh karena itu, pemerintah melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pengembangan Ekonomi Kreatif melakukan kebijakan berkaitan dengan Kekayaan Intelektual (KI) dengan menetapkan sasaran, arah, dan strategi.

Tabel 1
Sasaran, Arah, dan Strategi Kebijakan Kekayaan Intelektual

Sasaran	Arah	Strategi
Masyarakat yang menghargai KI dan mengkonsumsi produk kreatif lokal	A. Penciptaan penghargaan terhadap KI dan sosialisasi pentingnya KI	1. Mengkembangkan pentingnya kreativitas dan KI sebagai modal utama keunggulan bersaing dalam era ekonomi kreatif;
		2. Mendorong pemberantasan praktek pembajakan produk kreatif;
		3. Menyusun dan mengimplementasikan kebijakan KI secara konsisten
		4. Memantapkan landasan interaksi bisnis antara perusahaan dengan insan kreatif berupa kontrak bisnis standar yang menghargai KI;
		5. Memberikan layanan pengabdian masyarakat berupa edukasi dan layanan informasi KI.

64 Widi Agustian, “5 Kendala Pengembangan Ekonomi Kreatif Di RI,” last modified 2011, accessed July 14, 2019, <https://economy.okezone.com/read/2011/11/18/320/531386/5-kendala-pengembangan-ekonomi-kreatif-di-ri>.

65 Ibid.

Sasaran	Arah	Strategi
	B. Peningkatan apresiasi terhadap budaya bangsa dan kearifan lokal	1. Mensosialisasikan pentingnya penghargaan atas keanekaragaman budaya dalam masyarakat Indonesia yang merupakan sumber inspirasi bagi Pengembangan Ekonomi Kreatif;
		2. Menyusun dan mengimplementasikan kebijakan kebudayaan yang membawa bangsa Indonesia mencintai, menghargai dan bangga sebagai bangsa Indonesia;
		3. Mengkembangkan penggunaan produk kreatif dalam negeri sebagai upaya penciptaan pasar bagi produk kreatif di dalam negeri;
		4. Mendorong penciptaan produk kreatif yang mengintegrasikan budaya lokal dan kecenderungan pasar yang diminati oleh pasar dalam dan luar negeri.
	C. Peningkatan kesadaran dan penghargaan dunia internasional terhadap produk kreatif Indonesia	1. Membangun konsep, strategi dan implementasi kampanye dan promosi tentang Indonesia;
		2. Mengembangkan diplomasi budaya sebagai bagian penting dari fungsi perwakilan Republik Indonesia di luar negeri;

Sasaran	Arah	Strategi
		3. Mempromosikan produk kreatif yang memiliki nilai ekonomis dan membawa ciri khas Indonesia ke dunia internasional.
	D. Penciptaan masyarakat kreatif yang saling menghargai dan saling bertukar pengetahuan demi kuatnya industri nasional di bidang ekonomi kreatif	1. Memfasilitasi dan mendorong terciptanya komunitas insan kreatif di dalam dan di luar negeri;
		2. Mendorong dan mengikutsertakan ikatan profesi dan asosiasi industri dalam pengembangan industri di bidang ekonomi kreatif;
		3. Memberdayakan masyarakat untuk dapat berpartisipasi aktif dalam komunitas kreatif baik secara formal maupun non formal;
		4. Menciptakan ruang publik terbuka untuk asimilasi nilai-nilai dan pertukaran pengetahuan antar pemangku kepentingan industri di bidang ekonomi kreatif.

Sumber: Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2009

Berdasarkan INPRES tersebut diharapkan menjadi upaya terobosan (*breakthrough*) Menilik kendala yang menghambat pengembangan ekonomi kreatif melalui KI di Indonesia, Pemerintah maupun Pemerintah Daerah perlu bersinergi untuk

mencapai kesepakatan melakukan terobosan yang strategis sebagai solusi yang bermakna bagi para pelaku ekonomi kreatif.⁶⁶

Korelasi hubungan antara ekonomi kreatif dengan KI memiliki kaitan yang sangat erat. Negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan negara Eropa yang ketat dalam perlindungan Hak Kekayaan Intelektualnya, maka ekonomi kreatifnya berkembang dengan sangat maju. Contohnya adalah produksi film-film Holywood, Amerika dengan mengandalkan produksi film-film ini mendapatkan pemasukan yang sangat besar. Begitu juga dengan negara Korea Selatan yang berhasil mengeksport film-film Drama Korea dengan Boy Band nya.⁶⁷

Majalah Forbes meinformasikan 20 orang terkaya di dunia, karena sebagai pencipta atau pemegang hak cipta yaitu peringkat teratas orang terkaya di dunia masih diduduki oleh Bill Gates (Total Kekayaan US\$86 miliar = Rp1.143 triliun), pendiri Microsoft,⁶⁸ peringkat ke-5 Mark Zuckerberg (Total Kekayaan US\$56 miliar = Rp744,8 triliun) Pendiri Facebook ini berhasil mencapai kesuksesannya dan diakui sebagai orang terkaya ke-4 di dunia versi majalah Forbes. Peringkat- 7 Larry Ellison (Total Kekayaan US\$52,2 miliar= Rp.694,2 triliun) pendiri Oracle, sebuah perusahaan *database* terbesar di dunia. Peringkat ke-10 Michael Bloomberg (Total Kekayaan US\$47,5 miliar=Rp631,7 triliun) yang mendirikan Bloomberg LP, sebuah perusahaan layanan perangkat lunak finansial

dan informasi keuangan kepada perusahaan-perusahaan di Wall Street.⁶⁹

Berdasarkan informasi, Kepala Badan Ekonomi Kreatif bahwa akan ada Deputi Fasilitasi Kekayaan Intelektual (KI) di dalam Badan tersebut,⁷⁰ sehingga karena karya-karya ekonomi kreatif harus terlebih dahulu mendapatkan perlindungan KI-nya sebelum dipasarkan. Hal ini untuk menghindarkan karya-karya ekonomi kreatif dibajak oleh pihak lain, atau bahkan di klaim secara sepihak oleh negara-negara lain. Karena, produk-produk ekonomi kreatif itu pasarnya sangat luas, yaitu bersifat global.⁷¹ Dalam kaitan ini, Lawrence W. Friedman⁷² menyebutkan bahwa keberhasilan sistem hukum tidak hanya ditentukan oleh substansi hukum, tetapi juga struktur hukum dan budaya hukum. lebih lanjut Lawrence W. Friedman menjelaskan: Struktur hukum (*legal structure*) adalah komponen struktural atau organ yang bergerak di dalam suatu mekanisme, baik dalam membuat peraturan, maupun dalam menerapkan atau melaksanakan peraturan. Substansi hukum (*legal substance*) adalah produk dari struktur hukum, baik peraturan yang dibuat melalui mekanisme struktur formal atau peraturan yang lahir dari kebiasaan. Sedangkan budaya hukum (*legal culture*) adalah nilai, pemikiran, serta harapan atas kaidah atau norma dalam kehidupan sosial masyarakat. Ketiga unsur pembentuk sistem hukum ini memiliki keterkaitan satu sama lain yang bersifat harmonis dalam rangka proses pencapaian tujuan hukum itu sendiri.⁷³

66 Candra Suratmaja, "Ekonomi Kreatif Dan Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual (HKI)," accessed July 15, 2019, https://www.kompasiana.com/agus_candra/ekonomi-kreatif-dan-perlin-dungan-hak-kekayaan-intelektual-hki_552860d06ea8348d7a8b4608.

67 Ibid.

68 Kriswangsa Bagus Kusuma Yudha, "20 Orang Terkaya Di Dunia Tahun 2017 Versi Majalah Forbes," last modified 2017, accessed January 15, 2019, <https://www.finansialku.com/orang-terkaya-di-dunia-tahun-2017/>.

69 Ibid.

70 Republika, "No Title," 2015.

71 Ibid.

72 Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (M. Khozin, Trans.) (Bandung: Nusa Media, 2009), 33.

73 Iman Pasu Marganda and Purba Hadiarto, "Penguatan Budaya Hukum Masyarakat Untuk Menghasilkan Kewarganegaraan Transformatif," *Civics* 14, No. 2 (2017): 146–153.

Dengan demikian, keberhasilan hukum hak cipta dalam mendorong ekonomi kreatif tidak hanya didasarkan pada “peraturan” atau UU (UU No 28 tahun 2014), tetapi juga perlu dukungan penegak hukum (polisi, jaksa dan hakim) dan persepsi masyarakat untuk taat terhadap hukum yang berlaku (budaya hukum).

PENUTUP

Kesimpulan

Progresivitas perlindungan terhadap pencipta berdasarkan UU No 28 Tahun 2014 berkaitan dengan jangka waktu perlindungan lebih panjang, ketentuan tentang hak ekonomi termasuk membatasi pengalihan hak ekonomi dalam bentuk jual putus (*sold flat*), Hak Cipta sebagai benda bergerak tidak berwujud dapat dijadikan objek jaminan fidusia, dan menarik imbalan atau royalti, dapat mendorong ekonomi kreatif. Dengan demikian progresivitas pengaturan Hak cipta dalam perspektif perlindungan pencipta dapat mendorong ekonomi kreatif di Indonesia.

Saran

1. Substansi UU No 28 Tahun 2014 perlu memperjelas maka “hubungan dinas....” dengan menambahkan “hubungan dinas yang menggunakan fasilitas atau dana dari negara...”
2. Perlu menindaklanjuti UU tersebut dengan Peraturan Pelaksanaan, misalnya ketentuan teknis tentang “lembaga yang berwenang, dan cara untuk menentukan “penaksiran nilai ekonomi” untuk Hak Cipta yang dijamin sebagai fidusia.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terimakasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam pengumpulan data, dan Mitra Bestari yang telah memberikan masukan serta Tim Redaksi yang telah bersedia untuk menerbitkan artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Aedi, Ahmad Ulil, and Dkk. “Arsitektur Penerapan Omnibuslaw Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang.” *Kebijakan Hukum* 14, No. 1, Balitbangkumham (2020): 1–18, 7.
- Agustian, Widi. “5 Kendala Pengembangan Ekonomi Kreatif Di RI.” Last modified 2011. Accessed July 14, 2019. <https://economy.okezone.com/read/2011/11/18/320/531386/5-kendala-pengembangan-ekonomi-kreatif-di-ri>.
- Anonim. “Impian Industri Kreatif Tanah Air Menapaki Jejak Korea.” Last modified 2020. <https://katadata.co.id/berita/2019/04/08/impian-industri-kreatif-tanah-air-menapaki-jejak-korea>.
- . “Kolom Berimajinasilah Jadi Kreatif.” Accessed January 8, 2019. <http://sejutapuisi/2011/12/kolom-berimajinasilah-jadilah-kreatif.html>.
- . “Pengertian Ekonomi Kreatif Singkat.” Accessed July 4, 2019. <https://prabhagib/2015/05/pengertian-ekonomi-kreatif-singkat.html>.
- Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (M. Khozin, Trans.). Bandung: Nusa Media, 2009.
- Gunawan, Imam. *Metode Penelitian Kualitatif Teori Dan Praktek*. Jakarta: Bumi Aksara, 2015.
- Indonesia, Kementerian Perindustrian Republik. “Kerugian Akibat Peredaran Barang Palsu Capai Rp 65 T.” Last modified 2014. Accessed July 15, 2019. <http://kemenperin.go.id/artikel/9703/Kerugian-Akibat-Peredaran-Barang-Palsu-Capai-Rp-65-T>.
- Indonesia, Republik. *Undang-Undang No. 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta*, 2002.
- . *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta*, 2014.
- . *Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia*, 1999.

- Johan Nasution, Bahder. *Metode Penelitian Hukum, Jakarta. Rineka Cipta*. Bandung: Mandar Maju, 2004.
- Kurnianingrum, Trias Palupi. "Materi Baru Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta." *Negara Hukum* (2015): 96.
- Kusuma Yudha, Kriswangsa Bagus. "20 Orang Terkaya Di Dunia Tahun 2017 Versi Majalah Forbes." Last modified 2017. Accessed January 15, 2019. <https://www.finansialku.com/orang-terkaya-di-dunia-tahun-2017/>.
- Mahardhita, Yoga, and Ahmad Yakub Sukro. "Perlindungan Hukum Hak Kekayaan Intelektual Melalui Mekanisme 'Cross Border Measure.'" *Jurnal Ilmu Hukum QISTIE* 11, No. 1 (2018): 86–106.
- Marganda, Iman Pasu, and Purba Hadiarto. "Penguatan Budaya Hukum Masyarakat Untuk Menghasilkan Kewarganegaraan Transformatif." *Civics* 14, No. 2 (2017): 146–153.
- Mayana, Ranti Fauza. *Perlindungan Desain Industri Di Indonesia Dalam Era Perdagangan Bebas*. Jakarta: Grasindo, 2004.
- Nasional, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edited by Tim Redaksi. Edisi ke-3. Jakarta: Balai Pustaka, 2005.
- Nur Zahra, Wan Ulfa. "Hak Cipta Juga Bisa Jadi Jaminan Kredit." Accessed July 13, 2019. <https://tirto.id/hak-cipta-juga-bisa-jadi-jaminan-kredit-b348>.
- OECD. "Organization of Economic Cooperation and Development, Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact." *OECD Publishing*. Last modified 2016. Accessed July 7, 2019. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252653-en>.
- Philippe, Nonet, and Philip Selznick. *Hukum Responsif*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edited by Tim Redaksi. Edisi ke-3. Jakarta: Balai Pustaka, 2005.
- Putra, Riduansyah. "Implementasi Qanun Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat Di Kota Sabulussalam Aceh." Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2016.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000.
- Raman, Arif. "Konfigurasi Politik Dan Karakter Hukum." Republika. "No Title," 2015.
- Roisah, Kholis. *Konsep Hukum Hak Kekayaan Intelektual: Sejarah, Pengertian Dan Filosofi Pengakuan HKI Dari Masa Ke Masa*. Malang: Setara Press, 2015.
- Saksono, Herie. "Creative Economy: New Talents for Regional Competitiveness Triggers." *Bina Praja* 4, No. 2 (2012): 93–103.
- Salim, and Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.
- Samsudin, Dadan. *Hak Kekayaan Intelektual Dan Manfaatnya Bagi Lembaga Litbang*. Jakarta: Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2016.
- Secretariat, United Nations. *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, 1964.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia - UI Press, 2007.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT Grafindo Media Pratama, 2010.
- Soeparman, Adrieansjah. *Hak Desain Industri Berdasarkan Penilaian Kebaruan Desain Industri*. Bandung: PT Alumni, 2013.
- Sudjana. *Hukum Kekayaan Intelektual*. Bandung: Keni Media, 2018.

- . “Pembatasan Perlindungan Kekayaan Intelektual (Hak Cipta) Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia.” *Penelitian HAM* 10, No. 1, Balitbangkumham (2019): 69–83, 73.
- . *Rahasia Dagang Dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*. Bandung: Keni Media, 2016.
- Suratmaja, Candra. “Ekonomi Kreatif Dan Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual (HKI).” Accessed July 15, 2019. https://www.kompasiana.com/agus-candra/ekonomi-kreatif-dan-perindungan-hak-kekayaan-intelektual-hki_552860d06ea8348d7a8b4608.
- Tanya, Bernard L, and Dkk. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Zalikanurul. “Perlindungan Hak Atas Kekayaan Intelektual Mendorong Ekonomi Kreatif.” Last modified 2016. Accessed January 6, 2019. <https://zalikanurul96.wordpress.com/2016/03/19/perlindungan-hak-atas-kekayaan-intelektual-mendorong-ekonomi-kreatif/>.
- Webster’s New World Dictionary*, 1991.



URGENSI PERATURAN DAERAH TENTANG PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TERHADAP KINERJA DPRD (*The Urgency of Local Regulation Concerning the Formation of Local Regulation Program on Regional House of Representatives Performance*)

Asri Lasatu

Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Palu

asrilasatu@gmail.com

Tulisan Diterima: 12-05-2020; Direvisi: 17-07-2020; Disetujui Diterbitkan: 19-07-2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.201-222>

ABSTRAK

Peraturan daerah merupakan instrumen penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah. Oleh sebab itu pembentukannya harus memenuhi standar legal *drafting* yang dimulai dari tahap perencanaan. Perencanaan mengatur mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah (Propemperda) oleh DPRD dan pemerintah daerah dan ditetapkan dalam keputusan DPRD. Permasalahan penelitian ini adalah faktor apa yang mempengaruhi penyusunan Propemperda serta apa urgensi Pembentukan Peraturan daerah. Penelitian empiris ini menggunakan data primer dan data sekunder. Analisa dilakukan secara kualitatif dan hasilnya bersifat deskriptif analitik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor anggaran, waktu, masyarakat, dan *drafter*, sangat berpengaruh dalam penyusunan Propemperda, serta pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Sigi belum efektif dan efisien karena belum adanya regulasi di daerah yang mengatur secara detail mekanisme penyusunan Propemperda. Olehnya, seluruh responden dan *stake holders* menyarankan pembentukan Peraturan daerah sebagai instrumen perencanaan Propemperda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Kata kunci: peraturan daerah; pemerintah daerah; DPRD, otonomi.

ABSTRACT

Local regulation is an instrument for the administration of local government formed by the Regional People's Representative Assembly (DPRD) and the regional government. Therefore, its formation must meet legal drafting standards starting from the planning stage. The plan regulates the preparation mechanism for the formation of local regulation (Propemperda) by the DPRD and the regional government, it is determined in the DPRD's Decision. This research discusses what factors influence the preparation of the local regulation, and what is the urgency to formalize local regulation regarding the mechanism for preparing Propemperda. This empirical study uses primary and secondary data. The analysis was conducted qualitatively and resulted in the analytic description. The results revealed that the various factors of budget, time, community, and drafter, were very influential in the preparation of Propemperda. The formation of local regulation in Sigi Regency was not effective and efficient yet, due to the absence of local regulation that detailed the mechanism for preparing Propemperda. Therefore, all respondents and stakeholders suggesting the formation of a local regulation as the planning instrument for Propemperda which will be carried out in a planned, integrated, and systematic manner.

Keywords: *local regulation; local government; regional people's representative assembly; autonomy.*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya. Makna otonomi seluas-luasnya bukan berarti tidak terbatas, tetapi harus dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintah pusat, sehingga seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir ada pada pemerintah pusat.

Oleh sebab itu, pemerintah pusat membuat regulasi sebagai rambu-rambu dalam penerapan prinsip otonomi seluas-luasnya, karena menurut Bagir Manan tidak ada otonomi tanpa pengawasan. Selain prinsip otonomi yang luas dan kemandirian daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di satu pihak dan pengawasan di pihak lain merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (*desentralisasi*)¹.

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah, pemerintah daerah dan DPRD diberikan hak oleh pemerintah pusat membentuk peraturan daerah (Perda). Hak tersebut merupakan hak konstitusional yang secara eksplisit dinyatakan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak tersebut diberikan dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Jimly Asshiddiqie menjelaskan Penyebutan hak dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 membawa konsekuensi tertentu, baik terhadap pengkualifikasiannya maupun pihak mana yang memiliki kewajiban utama dalam pemenuhannya. Oleh karena disebutkan secara resmi dalam konstitusi, maka hak tersebut dikualifikasi sebagai hak konstitusional dan negara sebagai pemegang kewajiban utama dalam pemenuhannya².

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Penyelenggaraan menegaskan bahwa pemerintahan daerah dilaksanakan oleh kepala daerah bersama DPRD. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, maka kedudukan DPRD dan kepala daerah merupakan mitra sejajar yang memiliki fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Fungsi, tugas dan wewenang DPRD secara eksplisit telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 96 ayat (1) jo. Pasal 149 ayat (1) "DPRD mempunyai fungsi membentuk Perda, anggaran, dan pengawasan". Ketiga fungsi tersebut merupakan representasi rakyat, yang dilaksanakan dengan cara membahas rancangan Perda bersama kepala daerah, menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, mengusulkan rancangan Perda, serta menyusun Propemperda.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat vital dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah adalah fungsi legislasi³.

1 Teuku Saiful Bahri Johan, *Politik Negara Atas Pluralitas Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, 1st ed. (Yogyakarta: Deepublish (Group CV. Budi Utama), 2015). h. 11

2 Oki Wahyu Budijanto, "Peningkatan Akses Bantuan Hukum Kepada Masyarakat Miskin," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, no. 4 (2017): 463–475. h. 464
3 Yominus Enembe, "Peranan DPRD Kabupaten Tolikara Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun

Pengejawantahan fungsi tersebut, DPRD diberi tugas dan wewenang membentuk Perda bersama dengan kepala daerah. Produk Perda tersebut menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai pengejawantahan kultur masyarakat dan entitas daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi, serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan daerah yang berkesinambungan.⁴

Tata cara pembentukan Perda oleh DPRD bersama kepala daerah haruslah berpedoman pada beberapa peraturan perundang-undangan terkait, yang oleh Michael A. Pangemanan disebut sebagai instrumen perencanaan program pembentukan perda Provinsi dan perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis, yaitu:⁵

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Keempat peraturan tersebut mensyaratkan agar pembentukan Perda harus memenuhi syarat formil dan syarat materil. Syarat formil terkait dengan prosedur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan syarat materil menyangkut isi atau substansi Perda yang mengikat umum.⁶ Materi muatan suatu Perda terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain kedua hal tersebut, Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menegaskan bahwa Perda dapat pula memuat materi muatan lokal, yang merupakan karakter atau potensi daerah yang dapat dikembangkan oleh pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Namun demikian, legalitas dan legitimasi suatu Perda tidak hanya ditentukan oleh materi muatan Perda yang telah bersesuaian dengan aturan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum, tetapi keabsahan suatu Perda sangat ditentukan oleh prosedur pembentukannya, termasuk tahapan-tahapan yang harus dilalui serta persyaratan-persyaratan lainnya yang ditentukan dalam peraturan perundang-

2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *Lex Privatum* 4, no. 8 (2016): 60–69. h. 69

4 Dayanto and Asma Karim, *Peraturan Daerah Responsif, Fondasi Teoritik Dan Pedoman Pembentukannya*, ed. Rahardian Tegar Kusuma and Karmilia Sukmawati, revisi. (Yogyakarta: Setara Press, 2015). h. 3

5 Michael A. Pangemanan, "Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrumen Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah," *Lex Privatum* 4, no. 8 (2016): 24–33. h. 26

6 Ibid.

undangan. Salah satu syarat formil yang merupakan bagian dari proses pembentukan Perda adalah keharusan adanya penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik yang berisi pokok pikiran dan merupakan hasil kajian dan penyelarasan materi muatan Perda terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain keharusan adanya penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan pembentukan Perda harus melalui 5 (lima) tahapan yaitu tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Tahapan ini sejalan dengan definisi yang tertuang pada Pasal 1 angka 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah bahwa Pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Tahapan tersebut merupakan syarat formal yang harus dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah dalam membentuk suatu Perda. Selanjutnya, setiap tahapan memiliki prosedur atau mekanisme tersendiri. Untuk mengurai prosedur dalam setiap tahapan, pemerintah daerah dapat membentuk Perda.

Pada umumnya, pemerintah daerah, baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota, membentuk perda tentang Tata Cara Pembentukan Perda yang memuat kelima tahapan tersebut. Selain itu, beberapa daerah membentuk Perda yang materi muatannya lebih luas yaitu mencakup semua produk hukum daerah, yaitu Perda dan Perkada. Perda yang demikian pada umumnya diberi nomenklatur Perda tentang produk hukum daerah.

Setelah diundangkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, tanggal 31 Desember 2015, beberapa daerah berinovasi membentuk satu Perda yang khusus mengatur tahap perencanaan sebagai tindak lanjut perintah Pasal 16 ayat (3) yang menegaskan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda Provinsi diatur dengan Perda provinsi". Untuk pemerintah kabupaten/kota mutatis mutandis dapat membentuk Perda serupa berdasarkan ketentuan Pasal 17 bahwa "Ketentuan mengenai tata cara perencanaan penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Propemperda kabupaten/kota".

Pembentukan Perda tentang tata cara penyusunan Propemperda merupakan upaya mewujudkan pembentukan Perda yang efektif dan efisien sebagaimana diamanatkan Pasal 237 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan definisi Propemperda dijelaskan pada Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa Propemperda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Perda Provinsi dan Perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Di Provinsi Sulawesi Tengah, baru 2 (dua) Perda yang terbentuk, yakni Perda Provinsi Sulawesi Tengah No. 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, dan Perda Kabupaten Sigi yang saat ini masih dalam tahap pengundangan. Salah

satu pertimbangan dibentuknya Perda tersebut karena regulasi yang ada saat ini belum mengurai secara detail mekanisme penyusunan tahap perencanaan, sehingga pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan Propemperda tidak memiliki pedoman atau prosedur baku yang dapat mendorong pelaksanaan pembentukan Perda yang efektif dan efisien. Data beberapa tahun terakhir di Provinsi Sulawesi Tengah dan Kabupaten Sigi menunjukkan bahwa terdapat beberapa Perda yang masuk dalam Propemperda tidak dapat diselesaikan pada tahun berjalan, sehingga pembahasannya harus menyeberang ke tahun berikutnya. Kondisi ini sangat mempengaruhi pada Propemperda tahun berikutnya. Penjelasan dari beberapa staf sekretariat DPRD dan anggota Bapemperda bahwa kondisi ini terjadi karena mekanisme penyusunan Propemperda (tahap perencanaan) tidak berjalan efektif karena tidak adanya regulasi yang mengatur secara detail mekanisme dan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pengusul rancangan Perda.

Oleh sebab itu, Pada Tahun 2019 DPRD Kabupaten Sigi melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) memprakarsai dibentuknya Perda Kabupaten Sigi yang mengatur mekanisme perencanaan pembentukan Perda. Namun, kondisi tahun-tahun sebelumnya kembali terulang, rancangan Perda yang diusulkan oleh Bapemperda harus dibahas diawal Tahun 2020, dan saat ini sementara dalam proses pengundangan.

Demikian pula, Rancangan Perda Provinsi Sulawesi Tengah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Perda yang diusulkan Oleh DPRD Provinsi Sulawesi Tengah melalui Bapemperda pada Tahun 2017 pembahasan dan pengundangan tertunda hingga Tahun 2019.

Berdasarkan kedua fakta di atas, menarik untuk melakukan penelitian terkait dengan

urgensi keberadaan Perda tentang tata cara penyusunan Propemperda dalam rangka menunjang kinerja DPRD. Dalam konteks yang lebih luas, penelitian hukum ditujukan untuk menunjang kegiatan perancangan peraturan perundang-undangan, yang difokuskan pada permasalahan-permasalahan hukum yang berinterelasi dengan hukum pada tingkat daerah (lokal), nasional, dan internasional⁷.

Perintah pembentukan perda terkait dengan produk hukum daerah termasuk pembentukan Perda tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan sebelumnya. Namun, norma dalam peraturan tersebut menimbulkan multitafsir sehingga memerlukan pengkajian dan telaah mendalam untuk melahirkan sebuah argumentasi hukum sebagai justifikasi atas pembentukan Perda Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Propemperda.

Rumusan Masalah

Permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Apa urgensi pembentukan Perda Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda dalam menunjang kinerja DPRD?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi penyusunan Propemperda di Kabupaten Sigi sehingga pembentukan Perda tidak berjalan sesuai dengan perencanaan?

Tujuan

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis urgensi pembentukan Perda Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemda serta faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses penyusunan Propemperda dalam

⁷ Marulak Pardede, "Grand Design Reformasi Penelitian Hukum Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Negara Republik Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, no. 2 (2016): 125–145. h. 134

menunjang kinerja DPRD guna mewujudkan pembentukan Perda yang efektif dan efisien.

Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan *socio-legal* (*socio-legal reseach*) dengan pendekatan *mix method*. Penggunaan pendekatan tersebut peneliti akan mengkaji baik dari segi normatif ataupun segi sosiologi hukum⁸ yang terkait dengan urgensi pembentukan Perda Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda dalam menunjang kinerja DPRD, serta faktor yang berpengaruh terhadap penyusunan Propemperda.

2. Jenis dan Sumber Data

- a. Data Primer diperoleh melalui wawancara dan diskusi interaktif dengan responden dan informan.
- b. Data Sekunder atau data kepustakaan, diperoleh melalui kegiatan penelusuran berbagai literatur atau dokumen-dokumen terkait lainnya.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Sigi Provinsi Sulawesi Tengah. Kabupaten Sigi dipilih sebagai lokasi penelitian karena dari 12 (dua belas) kabupaten dan 1 (satu) kota yang berada di Provinsi Sulawesi Tengah, baru Kabupaten Sigi yang merencanakan pembentukan tentang tata cara penyusunan Propemperda melalui prakarsa DPRD.

4. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah keseluruhan Perangkat Daerah Kabupaten Sigi, serta Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Sigi. Dari populasi tersebut dipilih 1 (satu) orang perwakilan dalam diskusi interaktif sebagai sampel. Sedangkan wawancara dilakukan terhadap ketua dan anggota Bapemperda DPRD, staf Sekretaris

DPRD, Staf Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Sigi. Pemilihan sampel dilakukan dengan cara *purposive sampling*.

5. Analisa Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif, dan hasilnya disajikan dalam bentuk *deskriptif*, yaitu menggambarkan secara obyektif dan komprehensif bagaimana urgensi pembentukan Perda Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda dalam menunjang Kinerja DPRD.

PEMBAHASAN

A. Urgensi Pembentukan Perda Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda

Pasal 16 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menegaskan bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda Provinsi diatur dengan Perda Provinsi”. Pemberlakuan pasat tersebut pada tingkat kabupaten/kota berdasarkan ketentuan Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang secara eksplisit menegaskan bahwa “ketentuan mengenai tata cara perencanaan penyusunan Propemperda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Propemperda kabupaten/kota”.

Pendelegasian pembentukan Perda tentang tata cara perencanaan penyusunan Propemperda merupakan justifikasi atas hipotesis bahwa regulasi yang dibentuk oleh pemerintah pusat belum memadai dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dan DPRD dalam menyusun Propemperda.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah maupun perubahannya

8 Ahmad Ulil Aedi, Sakti Lazuardi, and Ditta Chandra Putri, “Arsitektur Penerapan Omnibus Law Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 1 (2020): 1–18. h. 6

(Pasal 10 sampai dengan Pasal 19) belum mengurai secara detail tata cara penyusunan Propemperda dalam lingkungan DPRD dan lingkungan pemerintah daerah. Hal tersebut tergambarkan dari rangkaian norma yang hanya mengatur hal-hal pokok saja. Pasal 10 mengatur perencanaan Rancangan Perda yang terdiri dari 3 (tiga) kegiatan, yaitu:⁹

1. Penyusunan Propemperda.
2. Penyusunan Rancangan perda Kumulatif terbuka.
3. Penyusunan Rancangan Perda di luar Propemperda.

Kegiatan 2 hanya dijelaskan pada Pasal 16 ayat (4), bahwa Propemperda dapat memuat daftar kumulatif terbuka karena adanya putusan Mahkamah Agung, dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Demikian pula kegiatan 3 hanya dijelaskan pada Pasal 16 ayat (5) yang memberikan wewenang bebas (diskresi) kepada DPRD atau kepala daerah mengajukan Rancangan Perda di luar Propemperda dengan alasan mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau adanya bencana alam, menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain, mengatasi keadaan tertentu lainnya, dan perintah peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi. Kedua norma tersebut merupakan pengulangan norma yang telah ditegaskan pada Pasal 239 ayat (5) dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dengan mengurangi/ menghapus ayat (7) huruf d yang mengatur tentang pembatalan Perda provinsi oleh menteri dan pembatalan perda kabupaten/kota oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dari segi substansi, keberadaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah beserta perubahannya, tidak memberi nilai tambah terhadap penyusunan Propemperda. Artinya, sebelum dan setelah adanya Permendagri tersebut, mekanisme penyusunan Propemperda sama saja, karena materi muatannya hanya duplikasi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Idealnya, norma-norma yang termuat dalam Permendagri merupakan penjabaran lebih lanjut dari aturan yang lebih tinggi sehingga materi muatannya lebih teknis, sebagaimana dijelaskan oleh Maria Farida bahwa jenis peraturan perundang-undangan dapat dijelaskan perbedaan dan persamaannya yang menyangkut sifat, hakikatnya, hierarkinya, fungsi dan materi muatannya.¹⁰

Faktanya, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah hanya mengulangi ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, demikian pula Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80

⁹ Norma ini belum termuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, karena undang-undang ini belum membagi tahapan pembentukan Perda, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 1 angka 10 "Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Pentahapan Pembentukan Perda di mulai setelah dibentuk UUPD melalui Pasal 237 ayat (2) "Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan". Oleh sebab itu setiap regulasi yang mengatur tentang pembentukan Perda yang dibentuk setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah harus memperhatikan pentahapan yang diatur dalam undang-undang tersebut.

¹⁰ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)*, 9th ed. (Yogyakarta: Kanisius, 2012), www.kanisiusmedia.com. h 184

Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah hanya sebatas menegaskan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap pengujian Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kedua Permendagri tersebut tidak menjabarkan lebih lanjut norma-norma yang ada dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, karena sifatnya hanya pengulangan norma.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti berpendapat bahwa ketiadaan penjabaran Pasal 239 ayat (5) dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah beserta perubahannya, memposisikan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah semakin penting untuk menunjang kelancaran tugas-tugas DPRD khususnya di bidang pembentukan Perda.

Berbeda dengan kegiatan 2 dan kegiatan 3 yang masing-masing hanya dijelaskan dalam satu ayat saja, kegiatan 1 tentang penyusunan Propemperda lebih terperinci pembahasannya dalam beberapa pasal. Namun demikian, pasal-pasal tersebut belum mengatur secara detail mengenai mekanisme Propemperda dan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pengusul rancangan Perda. Untuk mengurai tahapan dan mekanisme penyusunan Propemperda perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Terkait dengan hal tersebut, peneliti melakukan wawancara dengan beberapa responden di Bapemperda dan sekretariat

DPRD Kabupaten Sigi¹¹ bahwa mekanisme penyusunan Propemperda baik dalam lingkungan DPRD maupun dalam lingkungan pemerintah daerah hanya mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah beserta perubahannya. Akibatnya, penyusunan Propemperda selalu terkendala, karena tidak adanya kesamaan pandangan dan pemahaman antara DPRD dengan pemerintah daerah, atau antara perangkat daerah pemrakarsa dengan perangkat daerah lainnya termasuk bagian hukum jika rancangan Perda berasal dari pemerintah daerah, atau antar praksi jika rancangan Perda berasal dari DPRD. Perbedaan pandangan tersebut menyangkut prosedur, materi muatan maupun syarat-syarat pembentukan Perda. Untuk mendukung tugas-tugas Bapemperda, Tahun 2018 DPRD telah mengusulkan pembentukan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Pada diskusi interaktif dengan jajaran Perangkat Daerah Kabupaten Sigi yang dihadiri oleh beberapa perwakilan Perangkat Daerah Kabupaten Sigi, *civitas akademika* Universitas Tadulako, toko masyarakat, Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Tengah, serta Biro Hukum Provinsi Sulawesi Tengah, Salam Lamangkau (Biro Hukum Provinsi Sulawesi Tengah), menegaskan pentingnya Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah dalam menunjang kinerja DPRD pada umumnya, dan lebih khusus memberikan pedoman yang jelas tentang bagaimana mekanisme penyusunan propemperda dilingkungan DPRD yang di

11 Wawancara dilaksanakan di Kantor DPRD Kabupaten Sigi pada Bulan Oktober 2019

koordinir oleh Bapemperda dan di lingkungan pemerintah kabupaten yang dikoordinir oleh bagian hukum sekretariat daerah sekaligus sebagai *leading sector*.¹²

Mekanisme penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD berbeda dengan mekanisme di lingkungan pemerintah daerah. Di Lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum (biro/bagian hukum), sedangkan di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda.

Hasil penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah diajukan oleh biro/bagian hukum kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Selanjutnya, kepala daerah menyampaikan kepada Bapemperda melalui pimpinan DPRD. Sedangkan di lingkungan DPRD, mekanisme penyusunan Propemperda akan diatur dalam peraturan DPRD. Norma ini memberikan kewenangan kepada DPRD untuk mengatur mekanisme Penyusunan Propemperda tanpa melibatkan unsur pemerintah daerah. Demikian pula sebaliknya, mekanisme penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah tidak melibatkan unsur DPRD. Artinya, kedua belah pihak tidak bersinergi dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Di sisi lain, kedua lembaga ini merupakan mitra dalam menyusun dan menetapkan Propemperda setiap tahunnya sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.

Kemitraan tersebut secara eksplisit diatur pada Pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa penyusunan Propemperda dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas, dan memuat:

1. Perintah peraturan yang lebih tinggi.
2. Rencana pembangunan daerah.
3. Penyelenggaraan Otonomi daerah dan tugas pembantuan
4. Aspirasi masyarakat.

DPRD dan kepala daerah dalam menyusun dan menetapkan Propemperda harus mempertimbangkan berbagai aspek/faktor sehingga Propemperda yang ditetapkan dapat terselesaikan sesuai dengan perencanaan.

Pertimbangan sosiologis akan pentingnya Peraturan Daerah Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, tersaji dalam kegiatan diskusi interaktif dan wawancara yang dilakukan dengan beberapa pihak terkait. Selain yang telah dijelaskan sebelumnya, dalam diskusi interaktif yang dihadiri perwakilan Perangkat Daerah Kabupaten Sigi, civitas akademik Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Bapemperda Kabupaten Sigi, Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Tengah, Sekretariat DPRD Kabupaten Sigi, Biro Hukum Provinsi Sulawesi Tengah, serta tokoh masyarakat setempat, mayoritas peserta mengakui kelemahan aturan yang ada saat ini, olehnya, bersepakat dan menyerahkan kepada DPRD Kabupaten Sigi untuk membentuk Perda yang mengatur mekanisme penyusunan dan penetapan Propemperda.¹³

Demikian pula, hasil diskusi interaktif dengan Bapemperda DPRD Kabupaten Sigi disimpulkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda merupakan kebutuhan yang penting dan strategis dalam rangka menunjang kinerja pemerintah daerah dan DPRD, khususnya dalam bidang pembentukan Perda. Lanjut, para responden menjelaskan bahwa salah faktor yang menyebabkan lambatnya atau molornya pembahasan Rancangan Perda yang telah

12 Diskusi interkatif dilaksanakan pada Bulan November 2019

13 Diskusi interaktif dilaksanakan pada bulan Oktober 2019

ditetapkan dalam Propemperda adalah kurang siapnya lembaga pengusul rancangan Perda baik oleh pemerintah daerah maupun yang diusul oleh DPRD.

Rencana pembentukan peraturan daerah yang ditetapkan dalam Propemperda setiap tahunnya baru sebatas *nomenklatur* (judul Perda), tetapi belum melalui kajian-kajian akademik sehingga pada saat rancangan Perda tersebut dijadwalkan pembahasannya terkadang Rancangan Perda tersebut belum tuntas dibahas secara internal. Misalnya, Rancangan Perda yang diusulkan perangkat daerah tertentu, senantiasa belum melalui proses pembahasan atau penyamaan persepsi dengan perangkat daerah lainnya yang terkait, termasuk belum dibahas bersama dengan bagian hukum yang notabene merupakan *leading sector* di bidang pembentukan produk hukum daerah.

Demikian pula hasil wawancara dengan beberapa staf sekretariat DPRD Kabupaten Sigi¹⁴ menjelaskan bahwa hampir setiap tahun peraturan daerah yang telah ditetapkan dalam Propemperda tidak bisa dibahas seluruhnya dalam tahun berjalan. Dengan kata lain, pembahasan rancangan peraturan daerah menyeberang tahun. Akibatnya, peraturan daerah yang ditetapkan dalam Propemperda tahun berikutnya akan menyeberang lagi pada tahun berikutnya. Demikian seterusnya. Salah faktor penyebabnya adalah, lembaga pengusul belum menyediakan segala sesuatunya terkait dengan proses pembahasan rancangan peraturan daerah.

Tabel 1. Propemperda Kabupaten Sigi 2 Tahun Terakhir

Jumlah		Tahun	Keterangan
Pemda	DPRD		
	2	2018	Keputusan DPRD Kabupaten Sigi Nomor 304/170/DPRD-SIGI Tentang Perubahan Atas Putusan DPRD Kabupaten Sigi Nomor 244/170/DPRD-SIGI Tahun 2017 Tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2018
6	3	2019	Keputusan DPRD Kabupaten Sigi Nomor 250/170/DPRD-SIGI tentang penetapan program pembentukan peraturan daerah Tahun 2019

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Sigi, Tahun 2019

Jumlah Propemperda sebagaimana tergambar pada tabel 1, tidak rampung dibahas pada tahun berjalan, termasuk Propemperda Tahun 2019, harus menyeberang ke tahun 2020. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, termasuk ketidaksiapan dari lembaga yang memprakarsai pembentukan Perda tersebut. Hal inilah yang mendorong Bapemperda DPRD Kabupaten Sigi mengusulkan pembentukan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Keinginan ini sejalan dengan hasil diskusi interaktif dengan civitas akademisi Fakultas Hukum Universitas Tadulako¹⁵ yang pada umumnya berpendapat bahwa prosedur pembentukan Perda harus diatur sedemikian rupa termasuk pada tahap perencanaan sehingga, Perda yang dihasilkan oleh DPRD bersama pemerintah daerah benar-benar

14 Wawancara dilaksanakan pada bulan Oktober 2019

15 Diskusi interaktif dilaksanakan di Fakultas Hukum Universitas Tadulako pada bulan Oktober 2019.

mengejawantahkan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Seharusnya pada saat penetapan Propemperda oleh ketua DPRD, hasil pengkajian dan penyelarasan materi muatan rancangan Perda dilaksanakan dan terdokumentasikan sebagai bagian dari persyaratan pengusulan rancangan Perda. Hasil pengkajian dan penyelarasan ini sangat diperlukan untuk mengetahui argumentasi hukum kebutuhan hukum masyarakat dan pemerintah daerah sehingga rancangan Perda tersebut ditetapkan menjadi skala prioritas dalam Propemperda. Dengan demikian proses pembentukan Perda di tahun mendatang tidak lagi mengalami hambatan karena Propemperda hanya berisi nomenklatur Perda tanpa dilampiri dokumen hasil kajian atau penelitian mendalam terhadap materi muatan Perda.

Berdasarkan telaah yuridis dan kajian empiris menunjukkan bahwa rangkaian norma dalam peraturan perundang-undangan terkait, yang mengatur mekanisme penyusunan Propemperda sangat belum memadai sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Sigi dalam menyusun dan menetapkan Propemperda. Oleh sebab itu, pemerintah Kabupaten Sigi memerlukan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah dalam mendukung dan menunjang kinerja DPRD Kabupaten Sigi.

Perlu peneliti paparkan bahwa saat penelitian ini dilaksanakan Kabupaten Sigi belum memiliki Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah atau Perda tentang Pembentukan Peraturan Daerah. Kedua Perda tersebut materi muatannya lebih luas dibandingkan dengan materi muatan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda.

Materi Muatan Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mencakup semua produk hukum daerah baik berupa peraturan maupun penetapan. Yang

termasuk peraturan adalah: Perda, Perkada, dan peraturan DPRD. Sedangkan penetapan terdiri dari: keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD, dan keputusan badan kehormatan DPRD.

Jika Materi Muatan Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah meliputi peraturan dan penetapan, maka materi muatan muatan Perda tentang Pembentukan Peraturan Daerah lebih sempit hanya terkait peraturan khususnya Perda. Sedangkan materi muatan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda lebih sempit lagi dibandingkan dengan dua nomenklatur perda sebelumnya, yakni hanya mengatur satu dari lima tahapan dalam pembentukan Perda.

Berdasarkan pemaparan tersebut, berpotensi terjadinya tumpang tindih atau bahkan terdapat pertentangan norma terkait dengan penyusunan Propemperda, jika satu daerah membentuk dua Perda dari tiga Perda yang disebutkan di atas. Untuk menghindari hal tersebut, Pembentukan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda bersifat alternatif dan tentatif.

Bagi daerah yang belum membentuk salah satu Perda dari ketiga Perda tersebut seperti pada kasus di Kabupaten Sigi, maka Perda tentang Cara Penyusunan Propemperda bersifat alternatif. Namun jika suatu daerah telah memiliki Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah atau Perda tentang Pembentukan Perda, bukan berarti tidak perlu membentuk Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda. Karena Perda yang terakhir ini merupakan *lex specialis* dari kedua Perda sebelumnya.

Sebagai contoh, Provinsi Sulawesi Tengah telah memiliki Perda Nomor 11 Tahun 2013 tentang Pembentukan Peraturan Daerah. Namun, pada Tahun 2018 DPRD dan pemerintah provinsi telah menetapkan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, dengan catatan bahwa pada

ketentuan penutup menempatkan satu pasal yang mencabut Pasal 6 sampai dengan Pasal 19 yang mengatur tentang tahap perencanaan. Dengan teknik *legal drafting* demikian, tumpang tindih atau pertentangan norma dapat teratasi. Langkah tersebut ditempuh karena DPRD dan pemerintah daerah menilai bahwa Perda tentang Pembentukan Peraturan Daerah belum memadai karena tidak mengurai secara detail tata cara penyusunan Propemperda yang bermuara pada kurang efektifnya dan efisiennya penyusunan Propemperda.

Sedangkan Kasus di Kabupaten Sigi lebih memilih mendahulukan pembentukan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda karena berangkat dari pengalaman selama beberapa tahun terakhir dimana awal mula persoalan keterlambatan penjadwalan pembahasan rancangan Perda karena pada tahap perencanaan pemrakarsa rancangan Perda belum siap sepenuhnya. Olehnya, dalam rapat penetapan Propemperda Tahun 2018 DPRD dan pemerintah daerah bersepakat mengusulkan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemda. Selain pertimbangan di atas, urgensi Perda ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja DPRD dalam bidang pembentukan Perda karena kendala keterlambatan Perda pada tahap perencanaan dapat teratasi. Tidak kalah pentingnya, bahwa Pembentukan Perda ini merupakan perintah langsung Pasal 16 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

B. Faktor yang Mempengaruhi Penyusunan Propemperda.

Salah satu fungsi DPRD adalah fungsi Legislasi. Melalui fungsi tersebut, DPRD diberi tugas membentuk Perda bersama-sama dengan kepala daerah. Pembentukan Perda diawali dengan perencanaan yang

meliputi kegiatan penyusunan Propemperda, perencanaan penyusunan rancangan Perda kumulatif terbuka, dan penyusunan rancangan Perda di luar Propemperda.

Penyusunan Propemperda yang dilaksanakan oleh DPRD dan pemerintah daerah merupakan langkah awal yang akan menentukan efektifitas dan efisiensi pembentukan Perda. Namun dalam pelaksanaannya dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:

1. Ketersediaan anggaran,
2. Waktu,
3. Partisipasi masyarakat
4. Sumber daya manusia.

Keempat faktor ini harus menjadi bahan pertimbangan bagi penyusun Propemperda sekaligus sebagai catatan bagi ketua DPRD sebelum menetapkan keputusan DPRD tentang Propemperda, karena kemampuan DPRD menyelesaikan rancangan Perda yang telah ditetapkan dalam Propemperda akan berkonsekuensi langsung terhadap jumlah Propemperda tahun berikutnya, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 15 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa “penyusunan dan penetapan Propemperda mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan Perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan maksimal 25% dari jumlah rancangan Perda yang ditetapkan tahun sebelumnya”.

1. Faktor Anggaran

Anggaran sangat menentukan kelancaran pelaksanaan setiap tahapan dalam pembentukan Perda. Setelah ditetapkan Propemperda oleh Ketua DPRD, maka kewajiban bagi perangkat daerah pengusul untuk menyediakan anggaran untuk membiayai tahapan berikutnya, mulai dari tahap penyusunan Ranperda sampai pada tahap pengundangan dan sosialisasi.

Aspek anggaran akan menentukan kuantitas dan kualitas Perda, karena setiap tahapan pembentukan Perda akan memerlukan anggaran tersendiri. Tahap penyusunan misalnya, akan memerlukan biaya penelitian dan penyusunan naskah akademik. Kegiatan tersebut tentunya akan melibatkan pihak lain yaitu peneliti, akademisi/ahli, dan/atau perancang. Demikian selanjutnya, tahap pembahasan, penetapan, dan pengundangan memerlukan pembiayaan, termasuk biaya untuk mensosialisasikan Perda yang telah di undangkan.

Faktor anggaran merupakan masalah klasik dalam pembahasan rancangan Perda, karena terkadang sebuah nomenklatur Perda sudah masuk dalam daftar Propemperda, tetapi ketika dijadwalkan pada persidangan di DPRD, ternyata perangkat daerah pengusul belum menyediakan anggaran dalam APBD. Kondisi seperti ini juga terjadi di Kabupaten Sigi sebagaimana dijelaskan oleh Kasubag Persidangan Sekretariat DPRD dan staf bagian hukum sekretariat daerah Kabupaten¹⁶ bahwa Propemperda yang telah dibahas oleh DPRD bersama dengan pemerintah daerah dan ditetapkan oleh ketua DPRD setiap tahunnya tidak dapat diselesaikan seluruhnya karena terkendala dengan anggaran. Anggaran pembentukan Perda yang diusulkan dalam Rancangan APBD terkadang tidak disetujui. Akibatnya, beberapa rancangan Perda harus ditunda pembahasannya dan menunggu penganggaran tahun berikutnya.¹⁷

16 wawancara dilaksanakan di Kantor DPRD dan Kantor Bupati Kabupaten Sigi pada bulan September dan Oktober 2019.

17 Nomenklatur Perda yang telah ditetapkan dalam Propemperda penganggarnya terkadang tidak disetujui saat pembahasan Rancangan APBD. Prosedur ini yang menjadi salah satu sumber masalah dalam penyediaan anggaran, karena penetapan Propemperda harus dilakukan sebelum penetapan Rancangan tentang APBD (Pasal 239 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Pasal 15 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun

2. Faktor Waktu

Faktor waktu harus diperhitungkan untuk menentukan berapa banyak Perda yang masuk dalam Propemperda. Hal ini penting karena masih ada tahapan selanjutnya yang harus dilalui sebelum Perda diberlakukan.

Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ada 5 (lima) tahapan yang harus dilalui dalam proses pembentukan Perda, yaitu: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Setiap tahapan, memiliki mekanisme tersendiri sebagai syarat formal pembentukan Perda serta melibatkan beberapa pihak yaitu DPRD, pemerintah daerah, peneliti/ahli/perancang, peran serta masyarakat, serta biro hukum yang diberi kewenangan melakukan tindakan-tindakan tertentu (evaluasi, fasilitasi, verifikasi, klarifikasi) sebelum perda diundangkan. Pemenuhan syarat formal dan materil pada setiap tahapan berkorelasi terhadap waktu yang akan digunakan oleh DPRD dan pemerintah daerah dalam pembentukan Perda.

Pada tahap penyusunan dipersyaratkan bahwa pemrakarsa dalam menyiapkan rancangan Perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Pada Perda yang dipersyaratkan harus disertai naskah akademik, maka proses penyusunan naskah akademik tentu akan memerlukan waktu yang cukup lama karena harus dilakukan penelitian oleh tim peneliti yang memiliki kompetensi dan keilmuan yang relevan.

Demikian pula pada tahap pembahasan rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama pemerintah daerah untuk mendapatkan persetujuan. Pada tahap ini, terdapat mekanisme yang juga memerlukan waktu, misalnya harus melalui rapat paripurna

2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah).

DPRD yang dihadiri oleh pemerintah daerah dengan agenda mendengarkan pandangan dari setiap praksi, rapat pansus yang didahului dengan pembentukan pansus, serta beberapa mekanisme yang bersifat kasuistik yang kemungkinan terjadi saat pembahasan Perda.

Selanjutnya, tahap penetapan dan pengundangan memiliki mekanisme yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah beserta perubahannya.

Terkait dengan faktor waktu, peneliti melakukan wawancara dengan beberapa responden di DPRD dan pemerintah daerah, yang pada umumnya menjelaskan dan sependapat bahwa salah faktor penyebab tertundanya pembahasan Rancangan Perda yang telah ditetapkan dalam propemperda adalah waktu. Terkadang pembahasan suatu rancangan Perda melebihi waktu yang telah direncanakan dan terjadwal dalam agenda persidangan. Penyebabnya bermacam-macam. Ada yang bersifat teknis ada pula yang non teknis. Ada yang terkait dengan materi muatan, ada pula yang terkait dengan prosedur tambahan misalnya Pansus harus melakukan study banding ke daerah lain, harus melakukan kunjungan lapangan ke daerah lokasi tertentu yang kesemuanya belum diperhitungkan saat penyusunan jadwal persidangan.¹⁸

3. Faktor Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat merupakan keharusan dalam pembentukan Perda, karena masyarakat yang akan merasakan langsung dampak pemberlakuan Perda.

Jika materi muatan Perda tidak bersesuaian dengan kultur atau budaya masyarakat, niscaya Perda tersebut keberlakuannya kurang efektif atau sulit diterima oleh masyarakat. Sebaliknya, jika materi muatan Perda mencerminkan kultur masyarakat serta bersesuaian dengan kebutuhan hukum masyarakat, maka tujuan pembentukan Perda lebih mudah diwujudkan, karena masyarakat secara sukarela menundukkan diri terhadap norma-norma yang terkandung dalam Perda (daya berlakunya efektif).

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda akan berkorelasi terhadap ketaatan hukum masyarakat. Pelibatan masyarakat dalam pembentukan Perda akan menentukan nilai atau tingkat ketaatan hukum. Semakin besar tingkat partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda, maka semakin besar pula pemahaman akan manfaat dan tujuan pembentukan Perda, dan semakin tinggi pula tingkat ketaatan hukumnya.

Utrecht mengemukakan empat alasan masyarakat menaati hukum, yaitu:

1. Karena orang merasakan bahwa peraturan itu dirasakan sebagai hukum;
2. Karena ia harus menerima supaya ada ketenteraman;
3. Karena masyarakat menghendaki;
4. Karena adanya paksaan (sanksi) sosial.¹⁹

Masyarakat perlu diberi ruang untuk berpartisipasi secara langsung maupun tidak langsung dalam proses pembentukan Perda karena masyarakat merupakan salah satu sub sistem dalam sistem hukum sebagaimana dikemukakan Lawrence M. Friedman bahwa hukum yang baik harus selalu memuat tiga unsur-unsur hukum yang terdiri dari struktur hukum (*legal structuer*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal*

¹⁸ Wawancara dilaksanakan pada bulan Oktober 2019.

¹⁹ Irwansyah, *Kajian Ilmu Hukum*, ed. Ahsan Yunus, 1st ed. (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020). h. 239

culture).²⁰ Untuk menghasilkan sebuah aturan yang efektif berlaku, maka ketiga unsur tersebut harus saling menunjang satu sama lainnya. Karena kegagalan salah satu sub sistem tersebut, akan berpengaruh terhadap sistem hukum itu sendiri.

Teori Friedman sejalan dengan pandangan Carl D. Friedrich²¹ dalam bukunya *Man and his Government* mengemukakan sistem adalah apabila beberapa bagian yang berlainan dan berbeda satu sama lain membentuk suatu kesatuan, melaksanakan hubungan fungsional yang tetap satu sama lain serta mewujudkan bagian-bagian itu saling tergantung satu sama lain, sehingga kerusakan suatu bagian mengakibatkan kerusakan keseluruhan. Friedrich menekankan teorinya pada aspek fungsional dari setiap subsistem. Sehingga menurut beliau bahwa setiap subsistem saling berinteraksi dan memiliki interdependensi.

Friedrich Edgard Huse dan James L. Bowditch²² melihat sistem dari sudut pandang adanya interaksi yang saling berpengaruh diantara subsistem. Ditegaskan bahwa sistem adalah suatu seri dan rangkaian bagian yang saling berhubungan sedemikian rupa sehingga berinteraksi dan saling berpengaruh dari satu bagian akan mempengaruhi keseluruhan. Talcott Parson²³ melihat dari sudut pandang pembentukannya bahwa sistem mengandaikan adanya kesatuan

antara bagian-bagian yang berhubungan antara satu dengan lainnya untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Dari beberapa teori di atas, dapat disimpulkan bahwa *culture* atau budaya masyarakat merupakan salah satu faktor (sub sistem hukum) yang berpengaruh terhadap keberlakuan hukum (Perda). Perda yang baik adalah Perda yang akomodatif terhadap budaya masyarakat lokal dengan tanpa mengabaikan sub sistem lainnya (materi muatan Perda dan pemerintah daerah/struktur termasuk sarana dan prasarana)

Perintah pelibatan masyarakat dalam pembentukan Perda dan produk hukum daerah lainnya tertuang pada Pasal 166 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang memberikan hak kepada masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis. Masyarakat dimaksud merupakan orang perorangan atau kelompok masyarakat yang dapat berperan secara aktif memberi kontribusi atau masukan atas materi muatan Perda pada semua jenjang atau tahapan pembentukan Perda.

Partisipasi masyarakat dapat terwujud jika didukung adanya transparansi DPRD dan pemerintah daerah dalam setiap tahapan pembentukan Perda. Setiap rancangan Perda harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat, agar partisipasi masyarakat juga dengan mudah dapat diakses oleh pembentuk Perda. Partisipasi masyarakat secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui berbagai cara baik yang bersifat formal, informal, dan bahkan non formal misalnya melalui media sosial sepanjang hal tersebut dapat diakses oleh kedua belah pihak (masyarakat dan pembentuk Perda). Secara normatif, masukan masyarakat melalui dapat melalui 4 (empat) cara yakni:

1. Rapat dengar pendapat umum;
2. Kunjungan kerja.;
3. Sosialisasi; dan/atau
4. Seminar, lokakarya, diskusi.

20 Yopi Gunawan and Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum Dan Negara Hukum Pancasila*, ed. Oktavianus Hartono, 1st ed. (Bandung: PT Refika Aditama, 2015), www.refika-aditama.com. h. 1

21 Farah Saniyyah, "Teori Sistem Carl. D. Friedrich," *Kompasiana Beyond Blogging*, last modified 2014, accessed June 28, 2020, <https://www.kompasiana.com/farahsaniyyah/54f77317a33311a35f8b457d/teori-sistem>.

22 Nofrian Kamil, "Konsep Dasar Sistem Hukum," last modified 2018, accessed June 28, 2020, <http://kelompok3okepunya.blogspot.co.id/2011/01/teori-sistem.html>.

23 Max Sudirno Kaghoo, "Teori Sistem," last modified 2011, accessed June 28, 2020, <http://kaghoo.blogspot.com/2011/11/teori-sistem.html>.

Melihat keadaan geografi dan demografi Kabupaten Sigi, maka tidak mudah untuk melaksanakan ketentuan normatif tersebut.

Secara geografis Kabupaten Sigi terletak antara koordinat 00 52' 16" LS – 20 03' 21" LS dan 1190 38' 45" BT – 1200 21' 24" BT, mempunyai batas-batas wilayah:

1. sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Banawa Selatan Kabupaten Donggala, Kecamatan Palu Barat, Kecamatan Palu Selatan Kota Palu, dan Kecamatan Parigi Selatan, Kecamatan Parigi Tengah, Kecamatan Torue, Kecamatan Sausu Kabupaten Parigi Moutong;
2. sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Lore Utara, Kecamatan Lore Tengah dan Kecamatan Lore Selatan Kabupaten Poso;
3. sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Luwu Utara Provinsi Sulawesi Selatan; dan
4. sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Mamuju, Kabupaten Mamuju Utara Provinsi Sulawesi Barat dan Kecamatan Rio Pakaya, Kecamatan Pinembani Kabupaten Donggala.

Luas wilayah 5.196,02 kilometer persegi yang terbagi menjadi 15 (lima belas) dengan penyebaran penduduk sebagaimana tergambar pada tabel 1.

Tabel 2. Jumlah Penduduk dan Desa/ Kelurahan menurut Kecamatan Tahun 2018

Kecamatan	Penduduk (ribuan)	Desa/ Kelurahan
Pipikoro	8,63	19
Kulawi selatan	9,34	12
Kulawi	15,65	16
Lindu	5,20	5
Nokilalaki	6,20	5
Palolo	30,14	22
Gumbasa	12,88	7
Dolo Selatan	15,92	12
Dolo Barat	13,87	12
Tanambulava	8,68	5
Dolo	22,70	11
Sigi Biromaru	47,23	18
Marawola	23,12	11

Kecamatan	Penduduk (ribuan)	Desa/ Kelurahan
Marawola Barat	7,03	12
Kinovaro	10,43	10
Jumlah	237,01	177

Sumber : Badan Statistik Kabupaten Sigi, 2019.

Kabupaten Sigi merupakan salah satu daerah di Indonesia yang tidak memiliki wilayah laut. Seluruh wilayah Kabupaten Sigi terdiri dari dataran dan pegunungan yang hingga saat ini masih terdapat beberapa perkampungan (desa) yang sulit diakses dengan menggunakan kendaraan bermotor roda empat. Mobilisasi masyarakat beserta seluruh kebutuhannya hanya menggunakan kendaraan bermotor roda dua. Jika musim penghujan tiba, maka kendaraan roda dua pun tidak dapat dipergunakan.

Demikian pula, penduduk Kabupaten Sigi tersebar di seluruh wilayah yang terbagi 15 (lima belas) kecamatan dan setiap kecamatan terbagi menjadi beberapa desa/ kelurahan. Keterisolasian beberapa desa diperparah dengan tidak adanya dukungan fasilitas informasi dan teknologi (IT). Sarana media massa seperti internet dan televisi termasuk media cetak belum menjangkau daerah-daerah terpencil. Keadaan tersebut menyebabkan komunikasi dan interaksi antara pemerintah dengan masyarakat sangat terbatas. Masyarakat sulit mengakses kebijakan dan program pemerintah, demikian sebaliknya pemerintah sulit mendapatkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Akibatnya, beberapa program pemerintah tidak terlaksana atau setidaknya mengalami kesulitan saat dilaksanakan.

Kondisi demikian menyebabkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah termasuk penyusunan Propemperda sulit menjangkau daerah tertentu. Olehnya dibutuhkan upaya luar biasa agar masyarakat yang bermukim di daerah terpencil dapat didengarkan dan diakomodir aspirasinya, karena mereka juga

bagian dari masyarakat Kabupaten Sigi yang menjadi objek pemberlakuan Perda.

Merujuk pada ketentuan normatif di atas, masukan masyarakat merupakan kewajiban bagi pembentuk Perda. Olehnya, pembentuk Perda yang harus proaktif menjemput aspirasi masyarakat terisolir, tidak boleh pasif, apalagi mengabaikan aspirasi mereka. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat di setiap daerah pasti berbeda, dan perbedaan tersebut merupakan kekayaan sekaligus sumber inspirasi bagi *drafter* dalam rancangan Perda.

Berdasarkan uraian di atas, sulit bagi DPRD dan pemerintah serta *drafter* untuk menjangkau aspirasi masyarakat yang bermukim di wilayah terisolir jika penyusunan Propemperda dilaksanakan seperti saat ini. Dibutuhkan kebijakan dan pengaturan secara teknis, sehingga aspirasi masyarakat lebih terakomodir secara adil dan proporsional. Penjaringan aspirasi masyarakat melalui kegiatan formal seperti rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan seminar tidaklah sekedar kegiatan menggugurkan kewajiban hukum demi memenuhi syarat formal pembentukan Perda, tetapi tujuan pelaksanaan penjaringan aspirasi masyarakat dalam rangka memenuhi syarat materil sebuah Perda, yakni materi muatan Perda benar-benar mencerminkan kebutuhan hukum masyarakat.

Pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda merupakan wujud komitmen pemerintah daerah dan DPRD menjadikan kedua lembaga tersebut sebagai *lembaga responsif*, yang menghasilkan hukum (Perda) yang *responsif*.²⁴ Lembaga

responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi diri.²⁵ Pembentukan hukum responsif merupakan bentuk kebijakan hukum yang menyentuh rasa keadilan masyarakat, di mana pengambil keputusan selalu mempertimbangkan masukan masyarakat yang percaya pada legitimasinya.²⁶

Partisipasi masyarakat berarti ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan mulai perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Perda dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik²⁷. Partisipasi politik menurut Herbert Mc Clasky adalah kegiatan sukarela masyarakat melalui cara mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan atau pembuatan kebijakan umum²⁸.

Dilihat dari perkembangannya, partisipasi masyarakat khusus dalam konteks pembentukan peraturan perundang-

mencapai tujuan tersebut, hukum mengisolasi dirinya mempersempit tanggungjawabnya, dan menerima formalisme yang buta demi mencapai sebuah integritas. Untuk mengatasi permasalahan atau ketegangan tersebut Philippe Nonet dan Philip Selznick menghadirkan Hukum *responsif*. Ciri Hukum *responsif* adalah adaptasi yang selektif dan tidak serampangan. Institusi yang responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan kekuatan-kekuatan baru dalam lingkungannya. Olehnya, hukum *responsif* memperkuat cara-cara bagaimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat pertentangan diantara keduanya.

24 Hukum *refresif*, hukum *otonom*, dan hukum *responsif* dapat dipahami sebagai tiga respon terhadap dilema yang ada antara *integritas* dan *keterbukaan*. Ciri utama hukum *refresif* adalah adaptasi pasif dan oportunistik dari institusi-institusi hukum terhadap lingkungan sosial dan politik. Sedangkan hukum *otonom* merupakan reaksi yang menentang terhadap keterbukaan yang serampangan. Perhatian utamanya adalah bagaimana menjaga integritas institusional. Untuk

25 Nonet Philippe and Selznick Philip, *Hukum Responsif*, ed. Raisul Muttaqien and Nurainun Mangunsong, 5th ed. (Bandung: Nusa Media, 2010).

26 Nizar Apriansyah, "Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 2 (2016): 187–196.

27 M Pujo Darmo, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh DPRD Dan Pemerintah Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah*, 1st ed. (Yogyakarta: Deepublish (Group CV. Budi Utama), 2019).

28 Ibid.

undangan termasuk Perda, merupakan konsep yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau tersedianya mekanisme mewujudkan partisipasi adalah suatu tuntutan yang mutlak dan sebuah keniscayaan sebagai upaya demokrasi sejak pertengahan abad ke 20. Masyarakat semakin sadar akan hak-hak politiknya, termasuk berpartisipasi dalam proses pembentukan (perumusan) undang-undang.²⁹

Menurut Glenn M. Wiser dan Daniel B. Magraw, partisipasi masyarakat menetapkan tiga pilar penting yaitu *access to information*, *access to decision making*, dan *access to justice*. *Access to information* masyarakat dapat memperoleh informasi publik secara keseluruhan. *Access to decision making* berarti masyarakat memberikan pendapat terhadap proses pembuatan keputusan. Sedangkan *access to justice* berarti setiap individu dan kelompok memiliki kesempatan untuk mendapatkan ganti kerugian ketika pihak yang berwenang gagal memenuhi kewajiban mereka untuk menyediakan akses atas informasi dan akses untuk berperan serta dalam proses pembuatan keputusan.³⁰

Lebih jauh pentingnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda adalah:

1. Memberi informasi kepada pemerintah itu dibutuhkan;
2. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan, termasuk taat pada Perda;
3. Membantu perlindungan hukum;
4. Mendemokratisasikan pengambilan keputusan.³¹

Perda merupakan keputusan politik pemerintah daerah dan prosedur pengambilan keputusan harus melibatkan partisipasi publik. Gene Rowe dan Lynn J. Frewer merumuskan sejumlah kriteria atau indikator partisipasi publik sebagai metode dalam pengambilan keputusan dan kebijakan publik:

1. *Criterion of representativeness* (kriteria keterwakilan). Partisipasi harus mewakili populasi masyarakat yang terkena suatu dampak kebijakan.
2. *Criterion of independence* (kriteria independensi). Proses partisipasi harus dilakukan dengan cara yang independen.
3. *Criterion of early involvement* (keterlibatan dini). Keterlibatan dini diperlukan bukan dari sisi yang sangat teknis tentang suatu kebijakan tapi dari aspek-aspek yang berkaitan dengan nilai (psikologis dan sosiologis).
4. *Criterion of influence* (kriteria pengaruh). Output dari prosedur harus memiliki dampak yang nyata pada kebijakan.
5. *Criterion of transparency* (kriteria transparansi). Proses harus transparan sehingga publik dapat melihat apa yang terjadi dan bagaimana keputusan yang dibuat.
6. *Criterion of resource accessibility* (kriteria akses terhadap sumber daya). Pengambilan keputusan yang efektif memerlukan akses terhadap sumber daya secara tepat dan informasi yang relevan.
7. *Criterion of task definition* (kriteria definisi tugas). Sifat dan lingkup tugas harus didefinisikan secara jelas sejak awal untuk memastikan tidak ada kebingungan dan kesalahpahaman.
8. *Criterion of structured decision making* (kriteria pengambilan keputusan yang terstruktur).
9. *Criterion of cost-effectiveness* (kriteria efektivitas biaya).

29 Nomensen Sinamo, *Ilmu Perundang-Undangan*, ed. Philip Anggun and A Herda, 1st ed. (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2016).

30 A'an Efendi and Ferdi Poernomo, *Hukum Administrasi*, ed. Dessy Marliani Listianingsih, 2nd ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), <http://niagarafallslawyer.ca/images/home/1.jpg>.

31 Sinamo, *Ilmu Perundang-Undangan*.

4. Faktor Sumber Daya Manusia

Faktor keempat adalah ketersediaan sumber daya manusia dalam hal ini perancang Perda (*legal drafter*), peneliti, dan/atau tenaga ahli. Salah satu penentu kualitas sebuah Perda adalah pelibatan peneliti, akademisi/ahli, serta perancang. Walaupun di DPRD ada Bapemperda dan di pemerintah ada biro/bagian hukum yang tugasnya khusus menyusun Propemperda, namun keterbatasan waktu dan personil menyebabkan lembaga tersebut tidak mampu mengemban secara keseluruhan tugas-tugas yang dibebankan. Oleh sebab itu, untuk membantu beban tugas lembaga tersebut keterlibatan peneliti, akademisi/ahli dan/atau perancang mutlak adanya, sekaligus memenuhi perintah Pasal 169 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah bahwa “setiap tahapan pembentukan Perda mengikutsertakan perancang, peneliti dan/atau tenaga ahli.

Peran peneliti dan akademisi sangat membantu tugas pemerintah daerah dan DPRD dalam melakukan penelitian terkait dengan pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur dalam Perda, Hasil penelitian dituangkan dalam dokumen penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang merupakan salah satu syarat formal yang harus terpenuhi dalam pembentukan Perda.

Menurut Taufik H Simatupang Posisi perancang dalam pelaksanaan fungsi fasilitasi produk hukum daerah adalah posisi yang penting mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan Perda³². Posisi tersebut

tidak sekedar memenuhi syarat formal yang dipersyaratkan peraturan perundang-undangan, tetapi keterlibatan perancang pada setiap tahapan pembentukan termasuk tahap perencanaan (proses penyusunan Propemperda) bertujuan meningkatkan kualitas Perda, sebab Perda esensinya adalah suatu kegiatan yang terencana yang diturunkan atau “diterjemahkan” dari Program Pembangunan Daerah di bidang hukum. Embrio dari Perda dimulai dari usulan pemerintah daerah yang akan dibahas di Biro/bagian Hukum sebagai Propemperda. Pada tahapan awal inilah Perancang Kanwil seharusnya dilibatkan³³.

Fungsi lain fasilitasi oleh Perancang adalah menghindari Perda bermasalah. Salah satu wujud Perda bermasalah ketika Perda dirancang/ disusun tidak sesuai dengan prinsip *legislatif drafting*, antara lain tidak melibatkan partisipasi masyarakat (*stake holders*) yang paham dan mengerti kondisi daerahnya³⁴.

Kaitannya dengan fungsi fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, perancang Kanwil Hukum dan HAM melakukan Kegiatan berupa:

1. Mediasi dan konsultasi;
2. Penyusunan dan harmonisasi produk hukum daerah;
3. Inventarisasi produk hukum daerah;
4. Pembinaan perancang peraturan perundang-undangan di wilayah.³⁵

32 Taufik H. Simatupang, “Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 1 (2017): 12–25. h. 22

33 Ibid.

34 Dayanto and Karim, *Peraturan Daerah Responsif, Fondasi Teoritik Dan Pedoman Pembentukannya*.

35 Taufik H Simatupang, “Analisis Yuridis Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Dalam Pengelolaan Dan Pelayanan Database Peraturan Perundang-Undangan Di Daerah,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 1 (2018): 1–19.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, peneliti berkesimpulan bahwa ada 4 (empat) faktor yang mempengaruhi proses penyusunan Propemperda di Kabupaten Sigi yaitu faktor anggaran, waktu, masyarakat, dan sumber daya manusia (*legal drafter*).

DPRD dan pemerintah daerah Kabupaten Sigi perlu membentuk Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda yang mengatur secara detail mekanisme penyusunan Propemperda baik dilingkungan DPRD maupun di lingkungan pemerintah daerah. Dengan adanya Perda tersebut, DPRD dan Pemerintah daerah lebih bersinergi dalam mewujudkan Propemperda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis, dan bermuara pada pembentukan Perda yang efektif dan efisien.

Saran

Sesuai hasil telaah peneliti sebagaimana terurai sebelumnya, maka disarankan kepada:

1. Pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Sigi membentuk Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, sebagai solusi atas kendala-kendala yang dihadapi selama ini, sekaligus menunjang efisiensi dan efektivitas kinerja DPRD.
2. Propemperda merupakan tahap awal dari rangkaian tahapan pembentukan Perda, demi mewujudkan proses pembentukan Perda yang efektif dan efisien, maka hendaknya melibatkan peneliti, akademisi/ ahli, dan/atau perancang dalam penyusunan Propemperda.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih peneliti haturkan kepada DPRD dan pemerintah daerah Kabupaten Sigi, terutama kepada Ketua dan sekretaris beserta anggota Bapemperda yang senantiasa menjadi mitra diskusi peneliti, Sekretaris DPRD Kabupaten Sigi beserta stafnya, Kabag Hukum beserta stafnya, dan seluruh perangkat daerah yang telah berpartisipasi dalam diskusi interaktif. Ucapan yang sama peneliti juga sampaikan kepada kolega peneliti di Fakultas Hukum Universitas Tadulako, mitra kerja peneliti pada Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Tengah, serta Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah, serta pihak-pihak lain yang berkontribusi secara langsung maupun tidak langsung dalam pelaksanaan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Aedi, Ahmad Ulil, Sakti Lazuardi, and Ditta Chandra Putri. "Arsitektur Penerapan Omnibus Law Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 1 (2020): 1–18.
- Apriansyah, Nizar. "Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 2 (2016): 187–196.
- Budijanto, Oki Wahyu. "Peningkatan Akses Bantuan Hukum Kepada Masyarakat Miskin." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, no. 4 (2017): 463–475.
- Darmo, M Pujo. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh DPRD Dan Pemerintah Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah*. 1st ed. Yogyakarta: Deepublish (Group CV. Budi Utama), 2019.
- Dayanto, and Asma Karim. *Peraturan Daerah Responsif, Fondasi Teoritik Dan Pedoman Pembentukannya*. Edited by Rahardian Tegar Kusuma and Karmilia Sukmawati. Revisi. Yogyakarta: Setara Press, 2015.

- Efendi, A'an, and Ferdi Poernomo. *Hukum Administrasi*. Edited by Dessy Marliani Listianingsih. 2nd ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2019. <http://niagarafallslawyer.ca/images/home/1.jpg>.
- Enembe, Yominus. "Peranan DPRD Kabupaten Tolikara Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." *Lex Privatum* 4, no. 8 (2016): 60–69.
- Gunawan, Yopi, and Kristian. *Perkembangan Konsep Negara Hukum Dan Negara Hukum Pancasila*. Edited by Oktavianus Hartono. 1st ed. Bandung: PT Refika Aditama, 2015. www.refika-aditama.com.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)*. 9th ed. Yogyakarta: Kanisius, 2012. www.kanisiusmedia.com.
- Irwansyah. *Kajian Ilmu Hukum*. Edited by Ahsan Yunus. 1st ed. Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020.
- Johan, Teuku Saiful Bahri. *Politik Negara Atas Pluralitas Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. 1st ed. Yogyakarta: Deepublish (Group CV. Budi Utama), 2015.
- Kaghoo, Max Sudirno. "Teori Sistem." Last modified 2011. Accessed June 28, 2020. <http://kaghoo.blogspot.com/2011/11/teori-sistem.html>.
- Kamil, Nofrian. "Konsep Dasar Sistem Hukum." Last modified 2018. Accessed June 28, 2020. <http://kelompok3okepunya.blogspot.co.id/2011/01/teori-sistem.html>.
- Pangemanan, Michael A. "Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah." *Lex Privatum* 4, no. 8 (2016): 24–33.
- Pardede, Marulak. "Grand Design Reformasi Penelitian Hukum Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Negara Republik Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, no. 2 (2016): 125–145.
- Philippe, Nonet, and Selznick Philip. *Hukum Responsif*. Edited by Raisul Muttaqien and Nurainun Mangunsong. 5th ed. Bandung: Nusa Media, 2010.
- Saniyyah, Farah. "Teori Sistem Carl. D. Friedrich." *Kompasiana Beyond Blogging*. Last modified 2014. Accessed June 28, 2020. <https://www.kompasiana.com/farahsaniyyah/54f77317a33311a35f8b457d/teori-sistem>.
- Simatupang, Taufik H. "Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 1 (2017): 12–25.
- Simatupang, Taufik H. "Analisis Yuridis Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Dalam Pengelolaan Dan Pelayanan Database Peraturan Perundang-Undangan Di Daerah." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 1 (2018): 1–19.
- Sinamo, Nomensen. *Ilmu Perundang-Undangan*. Edited by Philip Anggun and A Herda. 1st ed. Jakarta: Jala Permata Aksara, 2016.

HALAMAN KOSONG



PENGARUH *WORK FROM HOME* TERHADAP KINERJA APARATUR SIPIL NEGARA DI KANTOR IMIGRASI KELAS I KHUSUS TPI MEDAN *(Effect of Work from Home on State Civil Apparatus Performance at Special Class I Immigration Office TPI Medan)*

Rezeki Ana Ashal

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI

Kantor Imigrasi Kelas I Khusus, Medan

qhey_ana@yahoo.com

Tulisan Diterima: 21-04-2020; Direvisi: 11-06-2020; Disetujui Diterbitkan: 19-06-2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.223-242>

ABSTRAK

Presiden Indonesia dalam konferensi persnya menginstruksikan kepada seluruh masyarakat agar menerapkan *social distancing*, yaitu kerja dari rumah, belajar di rumah, dan ibadah di rumah dalam rangka meningkatkan kewaspadaan terhadap penyebaran Covid-19. Terkait hal tersebut, penelitian ini memiliki beberapa fokus, yang pertama adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan *Work from Home* di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan. Kedua, apakah ada faktor penghambat dalam pelaksanaan *Work from Home* di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan dan apa pengaruh *Work from Home* terhadap kinerja Aparatur Sipil Negara. Data yang diperoleh dari hasil penelitian ini diolah dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif dengan mengambil data dari setiap laporan Bagian dan Bidang di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan. Selain itu, studi pustaka terkait *Work from Home* itu sendiri juga dilakukan untuk mengetahui pengaruhnya terhadap kinerja Aparatur Sipil Negara. Hasil yang diperoleh adalah bahwa pelaksanaan *Work from Home* di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan berjalan dengan baik, tidak ditemukan faktor penghambat yang terlalu berarti terhadap kinerja dan kinerja para pegawai tetap terjaga dengan tetap mengedepankan pelayanan prima dan tidak mengesampingkan protokol kesehatan yang ada.

Kata kunci: *work from home*, kinerja, aparatur sipil negara, Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan.

ABSTRACT

The Indonesian President in his press conference instructed the entire community to implement *social distancing*, which is *Work from Home*, *study at home*, and *worship at home* in order to increase awareness of the spread of Covid-19. Therefore, this research has several focuses. The first is to find out how the implementation of *Work from Home* in the Class I Immigration Office Special TPI Medan. Second, are there any inhibiting factors in the implementation of *Work from Home* in the Immigration Class I Office of the Special TPI Medan and what effect *Work from Home* has on the performance of the State Civil Apparatus. Data obtained from the results of this study were processed using qualitative descriptive analysis by taking data from each Section and Field report at the Immigration Class I Office Special TPI Medan. Besides, a literature study related to *Work from Home* itself is also conducted to determine its effect on the performance of the State Civil Apparatus. The results obtained that the implementation of *Work from Home* in Immigration Office Class I Special TPI Medan is running well. No significant inhibiting performance factors were found, and the employee's performance can be maintained to keep prioritizing excellent service and not to rule out the existing health protocols.

Keywords: *work from home*, performance, aparatur sipil negara, Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Penyebaran virus Corona yang sudah semakin besar di Indonesia, mendesak pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mengambil langkah preventif untuk memutus rantai penularan Corona. Salah satunya adalah dengan menerapkan kerja dari rumah atau *Work from Home* (WFH). Kebijakan ini menyusul penetapan *World Health Organization* (WHO) melalui siaran pers Direktur Jenderal WHO, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, menyampaikan penetapan COVID-19 sebagai pandemi global, pada Kamis (12/3/2020)¹.

Berdasarkan instruksi Presiden Joko Widodo di Istana Bogor pada Minggu, (15/3), maka Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) menyampaikan kebijakan nasional tentang penyesuaian sistem kerja Aparatur Sipil Negara selama merebaknya kasus Covid-19 sebagai Pedoman bagi Instansi Pemerintah².

Kebijakan ini tertuang dalam Surat Edaran Menteri PAN-RB No.19 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Sistem Kerja Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Upaya Pencegahan Covid-19 di Lingkungan Instansi Pemerintah, yang dimaksudkan sebagai pedoman bagi Instansi Pemerintah dalam pelaksanaan tugas kedinasan dengan bekerja di rumah/tempat tinggalnya (*Work from Home*) bagi Aparatur Sipil Negara sebagai upaya pencegahan dan meminimalisasi penyebaran Covid-19.

Surat Edaran tersebut bertujuan untuk mencegah dan meminimalisasi penyebaran, serta mengurangi risiko Covid-19 di lingkungan Instansi Pemerintah pada khususnya dan masyarakat luas pada umumnya, memastikan pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing instansi pemerintah dapat berjalan efektif untuk mencapai kinerja masing-masing unit organisasi pada Instansi Pemerintah, dan memastikan pelaksanaan pelayanan publik di Instansi Pemerintah dapat tetap berjalan efektif.

Hal tersebut juga tertuang dalam Keputusan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 13.A Tahun 2020 tentang Perpanjangan Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Wabah Penyakit Akibat Virus Corona di Indonesia.

Menindaklanjuti instruksi Presiden dan situasi yang terus berkembang terkait penyebaran Covid-19, Kementerian Hukum dan HAM RI telah mengambil berbagai kebijakan terkait, di antaranya adalah dengan mengeluarkan Surat Edaran Sekretaris Jenderal Kementerian Hukum dan HAM RI Nomor: SEK.03.-OT.02.02 Tahun 2020 tanggal 16 Maret 2020 yang berisi kebijakan bekerja dari rumah atau *Work from Home* bagi para pegawai di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM RI (Kemenkumham) sejak tanggal 16 Maret 2020 dan bekerja secara bergantian sesuai jadwal kedinasan yang disetujui oleh Pejabat Pembina Kepegawaian masing-masing unit kerja untuk mengurangi risiko penularan virus Corona tersebut.

Sejalan dengan itu, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Sekretaris Jenderal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI juga mengeluarkan Surat Edaran berikutnya Nomor: SEK-04.OT.02.02 Tahun 2020 Tentang Penghentian Sementara Kegiatan Perkantoran dalam Rangka Mencegah Penyebaran Wabah *Corona Virus Disease (Covid-19)* di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

- 1 Gita Laras Widyaningrum, "WHO Tetapkan COVID-19 Sebagai Pandemi Global, Apa Maksudnya?," *Nationalgeographic.Grid.Id*, n.d., <https://nationalgeographic.grid.id/read/132059249/who-tetapkan-covid-19sebagai-pandemi-global-apa-maksudnya>.
- 2 Humas MenPAN-RB, "Pencegahan Penyebaran Virus Covid-19 Dengan Kerja Di Rumah Bagi AS," *Menpan.Go.Id*, <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/pencegahan-penyebaran-virus-covid-19-dengan-kerja-di-rumah-bagi-asn>.

Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan yang memiliki total Aparatur Sipil Negara 250 (dua ratus lima puluh) orang sudah melaksanakan *Work from Home* sejak tanggal 18 Maret 2020 sesuai Nota Dinas Nomor: W2.IMI.IMI.1-UM.01.01-2898 tentang Pemberitahuan Berdinas dari Rumah (*Work from Home*) di Lingkungan Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan. Aparatur Sipil Negara Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan dipekerjakan pada 3 tempat, yaitu pada Kantor yang berlokasi di Jalan Gatot Subroto Medan, pada Unit Layanan Paspor Kualanamu di Deli Serdang dan pada Tempat Pemeriksaan Imigrasi Bandara Internasional Kualanamu Medan. Setiap harinya tiap bagian dan bidang melaporkan kegiatannya masing-masing baik yang *Work from Home* ataupun yang berdinas di Kantor.

Bekerja dari rumah atau *Work from Home* tentunya memiliki kewajiban dan tanggung jawab yang sama dengan bekerja dari kantor. Namun pada pelaksanaannya, penerapan *Work from Home* ternyata memiliki tantangan dan kendala yang tidak mudah, karena tidak semua bidang pekerjaan dapat dikerjakan dari rumah. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan *Work from Home* yang secara langsung dapat mempengaruhi kinerja pegawai seperti kelengkapan alat kerja dan komunikasi, kurangnya koordinasi, gangguan lingkungan di rumah, dan lain sebagainya. Untuk itu diperlukan strategi tertentu untuk mengantisipasi dan mengatasi kendala yang ada.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan *Work from Home* di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan?
2. Apa pengaruh *Work from Home* terhadap kinerja Aparatur Sipil Negara Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan?
3. Apa faktor penghambat dalam pelaksanaan *Work from Home* di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan?

Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan *Work from Home* di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan, untuk mengetahui apa pengaruh *Work from Home* terhadap kinerja Aparatur Sipil Negara Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan dan apa faktor penghambat dalam pelaksanaan *Work from Home* di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif didukung dengan studi pustaka. Sumber data adalah benda, hal atau orang tempat penulis mengamati, membaca, atau bertanya tentang data³. Yang menjadi populasi penelitian ini adalah Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan tempat penulis bertanya mengenai variabel yang sedang diteliti yakni Pengaruh *Work from Home* terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan.

Fokus penelitian yang ditetapkan oleh penulis berdasarkan rumusan dan tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Hasil kerja atau prestasi kerja yang dilihat berdasarkan: Kualitas pekerjaan dan Kuantitas pekerjaan
- b. Kedisiplinan pegawai dalam pelaksanaan *Work from Home*.
- c. Kreativitas pegawai dalam pelaksanaan *Work from Home*
- d. Tanggung jawab pegawai terhadap pekerjaan selama melaksanakan *Work from Home*

Dalam penelitian ini penulis menggunakan informan sebagai sumber memperoleh data dalam penulisan karya ilmiah ini. Pemilihan informan didasarkan pada subjek yang banyak memiliki informasi

³ S Arikunto, *Metodologi Penelitian Suatu Pendekatan Proposal* (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2002).

yang berkualitas dengan permasalahan yang diteliti dan bersedia memberikan data. Adapun dalam penentuan informan dilakukan secara *purposive sampling* yaitu teknik penentuan *sample* sumber data dengan pertimbangan tertentu⁴. Pertimbangan tertentu ini yaitu orang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan atau mungkin yang bersangkutan sebagai orang yang memiliki kuasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi obyek atau situasi sosial yang diteliti. Oleh karena itu, penulis memilih Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan sebagai *Key Informan*, 5 (lima) orang Pejabat Eselon III dan 2 (dua) orang Pejabat Eselon IV serta 2 (dua) pegawai pelaksana sebagai informan guna melengkapi kebutuhan data dari penelitian ini.

Untuk menunjang dan mendukung penelitian yang dilakukan, diperlukan data-data yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Jenis data yang digunakan yakni: 1. Data Primer, yaitu data yang diperoleh melalui narasumber dengan cara melakukan tanya jawab secara langsung dan dipandu melalui pertanyaan yang sesuai dengan fokus penelitian yang dipersiapkan sebelumnya oleh penulis. Adapun data-data tersebut terdiri dari: a. Data hasil wawancara dengan Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan, pejabat Eselon III dan IV serta pegawai di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Medan mengenai Pengaruh *Work from Home* terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan. b. Data dokumentasi penelitian, berupa foto-foto pelaksanaan penelitian. 2. Data sekunder adalah data yang diperoleh dan dikumpulkan secara tidak langsung dari sumber-sumber lain seperti, dokumen-dokumen laporan, buku-buku ilmiah yang relevan dengan penelitian ini.

4 Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R & D* (Bandung: Alfabeta, 2006).

Dalam suatu penelitian, diperlukan teknik pengumpulan data untuk mendapatkan data-data yang akurat, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) yaitu memanfaatkan perpustakaan sebagai sarana dalam mengumpulkan data, dengan mempelajari buku-buku sebagai bahan referensi yang berhubungan dengan penelitian ini.
2. Penelitian lapangan (*Field Research*) yaitu kegiatan penelitian yang penulis lakukan dengan jalan berhadapan langsung dengan objek yang diteliti di lapangan meliputi:
 - a. Observasi, yaitu mengadakan pengamatan langsung di lapangan mengenai keadaan dan kondisi objek penelitian untuk mendapatkan data yang diperlukan untuk menyusun skripsi ini.
 - b. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab dengan informan guna mendapatkan keterangan secara langsung.
 - c. Dokumentasi Pengambilan sebuah data melalui dokumen-dokumen, foto-foto, arsip atau surat-surat yang diperlukan.

Adapun teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan metode kualitatif yaitu dengan mendeskripsikan serta menganalisis data yang telah diperoleh yang selanjutnya dijabarkan dalam bentuk penjelasan yang sebenarnya. Untuk mengolah dan menganalisis data, penulis menggunakan data model interaktif yang meliputi empat komponen⁵, di antaranya:

- a. Pengumpulan data
- b. Reduksi Data

5 Matthew B. Miles, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1992).

- c. Penyajian Data
- d. Penarikan Kesimpulan.

PEMBAHASAN

Pelaksanaan *Work from Home* di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No. M.01.PR.07.04 Tahun 2006 tentang peningkatan kelas Kantor Imigrasi dari Kelas I menjadi Kelas I Khusus dan Kantor Imigrasi dari Kelas III menjadi Kelas II, maka Kantor Imigrasi Kelas I Medan juga mengalami peningkatan menjadi Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Medan. Kemudian pada tahun 2018, Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Medan berganti nomenklatur sesuai dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2018 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi menjadi Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan. Pasal 6 Ayat 1 dari peraturan tersebut berbunyi "Kanim Kelas I Khusus TPI membawahi TPI pada wilayah kerjanya yang terdiri atas: a. Bagian Tata Usaha; b. Bidang Dokumen Perjalanan dan Izin Tinggal Keimigrasian; c. Bidang Teknologi Informasi dan Komunikasi Keimigrasian; d. Bidang Intelijen dan Penindakan Keimigrasian; dan e. Bidang Tempat Pemeriksaan Imigrasi".

Wilayah kerja Kantor Imigrasi Medan terdiri dari 6 (enam) Kabupaten/Kota yang meliputi 75 (tujuh puluh lima) kecamatan. Kabupaten/Kota yang menjadi wilayah kerja Kantor Imigrasi Medan adalah sebagai berikut:

1. Kabupaten Deli Serdang;
2. Kabupaten Karo;
3. Kabupaten Langkat;
4. Kabupaten Serdang Bedagai;
5. Kota Binjai;
6. Kota Medan⁶.

Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan merupakan salah satu unit kerja Kementerian Hukum dan HAM yang meraih predikat Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) pada tahun 2018, dan tahun 2020 ini Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan juga meraih penghargaan dari Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai unit kerja pelayanan dengan predikat Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM). Predikat WBBM merupakan sebuah penghargaan yang diberikan kepada satuan kerja (satker) yang telah berkomitmen untuk memberikan pelayanan publik yang baik dengan enam aspek penilaian, yakni manajemen perubahan, manajemen SDM, pelayanan publik, tata laksana, akuntabilitas serta pengawasan.

Sesuai Nota Dinas Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan tanggal 18 Maret 2020 tentang Pemberitahuan Berdinas Dari Rumah (*Work from Home*) di Lingkungan Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan, maka sejak tanggal tersebut seluruh Aparatur Sipil Negara Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan mulai melaksanakan tugas kedinasan di rumah atau di kantor secara bergantian sesuai jadwal yang sudah ditentukan.

Work from Home adalah salah satu istilah bekerja dari jarak jauh (*remote working*), lebih tepatnya melakukan pekerjaan yang biasa dilakukan di kantor dari rumah. Jadi pekerja tidak perlu datang ke kantor tatap muka dengan para pekerja lainnya.

Istilah *Work from Home* sudah tidak asing lagi bagi sebagian orang. Para *freelancer*, karyawan *startup*, dan perusahaan besar lain selama ini banyak yang sudah melakukan *remote working* atau bekerja dari mana saja. Namun, *remote working* atau dalam penelitian ini *Work from*

6 Saroha Manullang. Hasil Wawancara

Pribadi. Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan. 11 Mei 2020.

Home di tengah-tengah pandemi COVID-19 tentu akan memberikan perubahan suasana bekerja bagi para pegawai.

Bekerja dari rumah berarti pekerjaan berbayar yang dilakukan terutama dari rumah (minimal 20 jam per minggu)⁷. Bekerja dari rumah akan memberikan waktu yang fleksibel bagi pekerja untuk memberikan keseimbangan hidup bagi karyawan. Disisi lain juga memberikan keuntungan bagi organisasi.

Sebelum adanya instruksi bagi pekerja, khususnya Aparatur Sipil Negara untuk melakukan *Work from Home*, wacana Aparatur Sipil Negara bisa bekerja di rumah sebenarnya sudah muncul pada pertengahan bulan Agustus tahun 2019 seperti yang disampaikan oleh Menteri PAN-RB Syafrudin setelah melihat perkembangan teknologi saat ini⁸. Dengan memanfaatkan teknologi, siapa pun bisa bekerja di mana saja, kapan saja. Namun, wacana ini juga masih ada pro dan kontra terkait kesiapan baik pegawainya sendiri dan juga saran dan prasarana saat bekerja di rumah.

Dengan pandemi COVID-19 yang sudah cukup menyebar di Indonesia, wacana yang mulanya hanya di implementasikan di salah satu instansi dan untuk beberapa pegawai saja (sebelumnya rencana Aparatur Sipil Negara bisa bekerja dari rumah akan diuji coba pertama kali di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Bappenas), siap ataupun tidak harus dilakukan untuk mencegah penyebaran virus tersebut.

Penerapan *Work from Home* ini menjadi salah satu wujud responsif seluruh rakyat Indonesia terhadap imbauan Kementerian

Kesehatan Republik Indonesia tentang upaya pencegahan penularan Covid-19 di tempat kerja, penetapan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) Nomor 34 Tahun 2020 tentang Perubahan Surat Edaran Menteri PAN-RB Nomor 19 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Sistem Kerja Aparatur Sipil Negara dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19 di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Mengutip Surat Edaran Menteri PAN-RB tersebut terdapat beberapa ketentuan. Pertama, penyesuaian sistem kerja Aparatur Sipil Negara di Instansi Pemerintah dapat bekerja di rumah/tempat tinggal (*Work from Home*), namun Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) memastikan minimal terdapat 2 level Pejabat Struktural tertinggi tetap melaksanakan tugasnya di kantor agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat tidak terganggu.

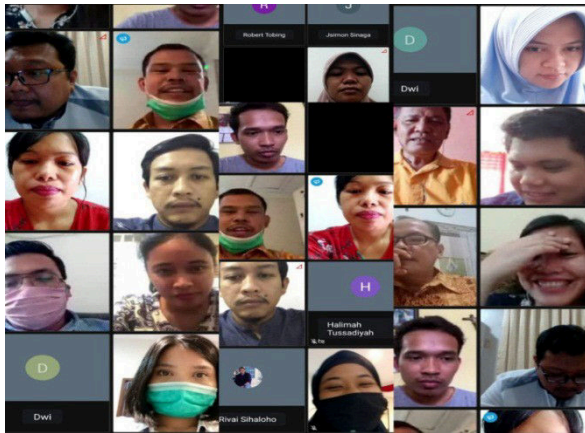
Pejabat Pembina Kepegawaian Kementerian/Lembaga/Daerah agar mengatur sistem kerja yang akuntabel dan selektif dalam mengatur pejabat/pegawai di lingkungan unit kerjanya yang dapat bekerja dari rumah/tempat tinggal (*Work from Home*) melalui pembagian kehadiran dengan mempertimbangkan: jenis pekerjaan, peta sebaran Covid-19 resmi dari Pemerintah, domisili pegawai, kondisi kesehatan pegawai, kondisi kesehatan keluarga pegawai (dalam status pemantauan/ diduga / dalam pengawasan / dikonfirmasi terjangkit Covid-19), riwayat perjalanan luar negeri pegawai dalam 14 hari terakhir, riwayat interaksi pegawai dengan penderita Covid-19 dalam 14 hari terakhir, serta efektivitas pelaksanaan tugas dan pelayanan unit organisasi.

7 Tracey Crosbie and Jeanne Moore, *Work-Life Balance and Working from Home* (Social Policy and Society, 2004).

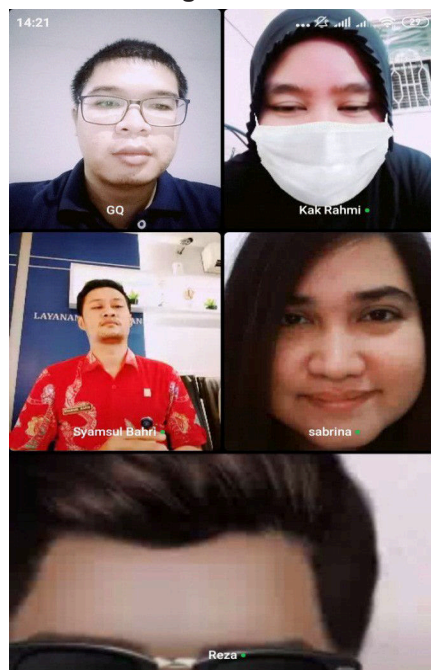
8 Hari Ariyanti, "Mendagri Soal ASN Kerja Dari Rumah: Terpenting Pelayanan Tak Terganggu," *Merdeka.Com*, n.d., <https://www.merdeka.com/peristiwa/mendagri-soal-asn-kerja-dari-rumah-terpenting-pelayanan-tak-terganggu.html>.

Aparatur Sipil Negara yang bekerja di rumah (*Work from Home*) harus berada di rumah/tempat tinggal masing-masing kecuali dalam keadaan mendesak (terkait ketersediaan pangan, kesehatan, keselamatan diri dan keluarga serta harus melaporkannya kepada atasan langsung). Aparatur Sipil Negara yang bekerja di rumah (*Work from Home*) dapat mengikuti rapat/pertemuan penting yang harus dihadiri melalui sarana *teleconference* / *video conference*.

Kegiatan tersebut dapat dilihat dari beberapa dokumentasi sebagai berikut:



Gambar 1: Video Conference laporan harian bidang Inteldakim



Gambar 2: Video Conference laporan harian bidang Teknoinfokim

Kedua, penyelenggaraan kegiatan dan perjalanan dinas. Kegiatan tatap muka yang menghadirkan banyak peserta agar ditunda/dibatalkan, penyelenggaraan rapat dilakukan secara selektif sesuai prioritas dan urgensi dengan memanfaatkan Teknologi Informasi (TI) dan media elektronik yang tersedia, apabila harus diselenggarakan rapat tatap muka karena urgensi yang sangat tinggi, maka perlu memperhatikan jarak aman antar peserta rapat (*social distancing*).

Giat ini juga sudah dilaksanakan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan, sebagai berikut:



Gambar 3: Para Pejabat Struktural sedang mengikuti teleconference



Gambar 4: Para Pejabat Struktural sedang mendengarkan arahan dari Direktur Jenderal Imigrasi melalui teleconference

Ketiga, penerapan standar kesehatan. Agar Pejabat Pembina Kepegawaian di Instansi Pemerintah segera melakukan langkah-langkah pencegahan penyebaran

Covid-19 di lingkungan Instansi Pemerintah sesuai Protokol Kesehatan Penanganan Covid-19 yang telah diterbitkan oleh Pemerintah RI dan Himbauan Kementerian Kesehatan serta melakukan sterilisasi/disinfeksi lingkungan kerja masing-masing instansi pemerintah.

Protokol kesehatan juga sudah diterapkan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan dalam melaksanakan tugas pelayanan publik. Seperti yang disampaikan oleh Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan dalam sesi wawancara, setiap pegawai yang mendapatkan jadwal berdinis di Kantor, harus mencuci tangan di beberapa tempat yang sudah disediakan, menerapkan *social distancing* dan mewajibkan penggunaan Alat Perlindungan Diri (APD) sebelum masuk ke ruangan kantor. Seperti dokumentasi berikut ini:



Gambar 5: Tampilan tempat cuci tangan bagi Pegawai dan Pengunjung di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan

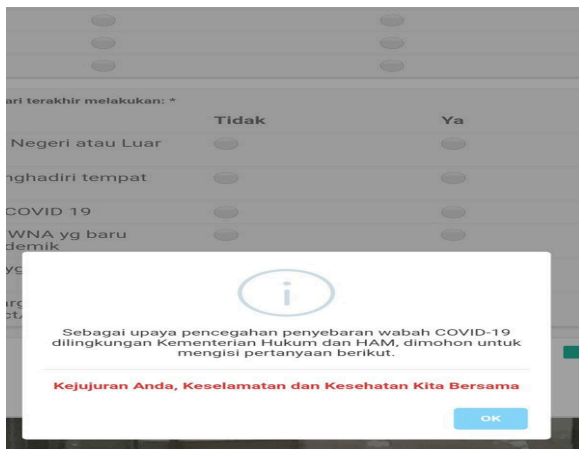
Setelah itu dilakukan pengecekan suhu tubuh dan dicatat oleh pegawai yang bertugas. Jika ada indikasi pegawai dalam kondisi kurang sehat, maka pegawai tersebut diharuskan untuk kembali ke rumah dan beristirahat.

Keempat, laporan kesehatan. Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama atau Kepala Satuan Kerja pada unit organisasi segera melaporkan kepada unit kerja yang melaksanakan tugas

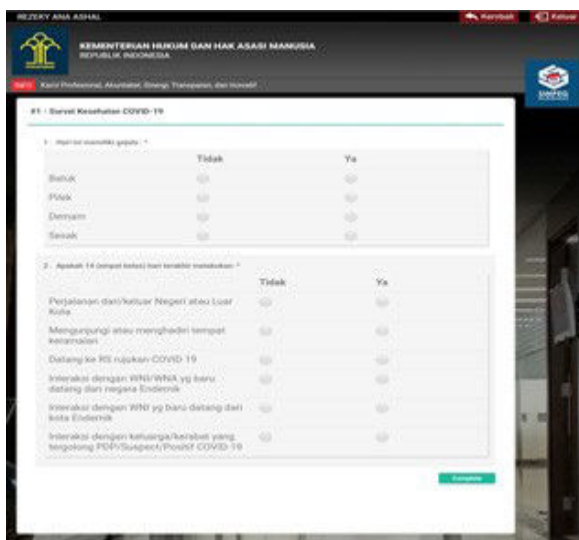
dan fungsi kepegawaian di lingkungan instansi pemerintah masing-masing dalam hal ditentukan adanya pegawai di lingkungan kerja yang berada dalam status pemantauan dan/atau diduga dan/atau dalam pengawasan dan/atau dikonfirmasi terjangkit Covid-19. Kemudian Pejabat Pembina Kepegawaian masing-masing instansi menyampaikan laporan berisi data Aparatur Sipil Negara yang berada dalam status pemantauan dan/atau diduga dan/atau dalam pengawasan dan/atau dikonfirmasi terjangkit Covid-19 kepada Menteri PAN-RB.

Hal ini juga sudah dilaksanakan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan. Seluruh pegawai, baik yang berdinis di rumah ataupun di kantor, wajib mengisi survei tentang kesehatan di aplikasi Sistem Informasi Kepegawaian (SIMPEG) sebelum membuka menu absensi mandiri, selanjutnya seluruh data hasil skrining kesehatan seluruh pegawai yang telah dikumpulkan oleh pengelola data kepegawaian, diteruskan ke tim *Monitoring* Kesehatan Siaga Covid-19 Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Sumatera Utara. Hal ini sesuai dengan Surat Edaran Sekretaris Jenderal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: SEK-KP.09.01-348 Tanggal 01 April 2020 tentang Penatalaksanaan *Monitoring* Siaga Covid-19 via SIMPEG.

Tampilan skrining kesehatan tersebut seperti gambar-gambar yang ada di bawah ini:



Gambar 6: Notifikasi di Aplikasi SIMPEG untuk pelaporan kondisi kesehatan pegawai



Gambar 7: Tampilan beberapa pertanyaan terkait kesehatan pegawai Kementerian Hukum dan HAM RI melalui aplikasi SIMPEG

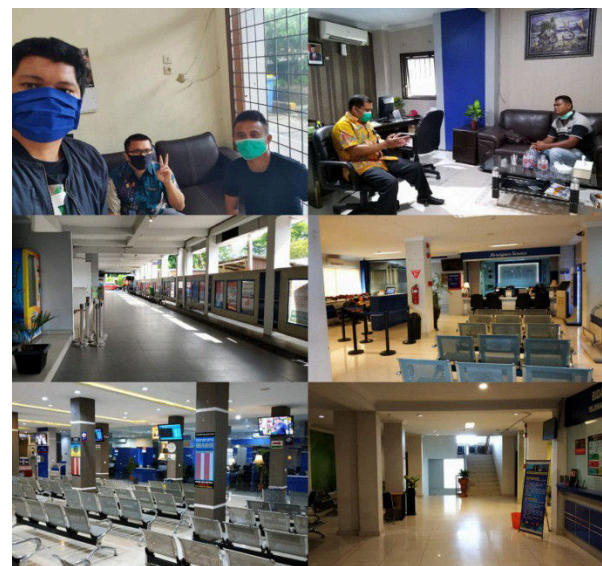
Kelima, untuk aturan lain-lainnya Menteri PAN-RB dalam Surat Edaran menyebutkan bahwa para pimpinan Instansi Pemerintah bertanggung jawab dalam melakukan pelaksanaan dan pengawasan pelaksanaan ketentuan Surat Edaran ini pada masing-masing unit organisasi di bawahnya. Ketentuan pelaksanaan lebih lanjut mengenai penyesuaian sistem kerja Aparatur Sipil Negara dalam upaya pencegahan penyebaran Covid-19 di lingkungan Instansi pemerintah diatur oleh Pejabat Pembina

Kepegawaian Kementerian/Lembaga/Daerah masing-masing.

Hal ini dapat terlihat dari suasana lingkungan Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan sebagai berikut:



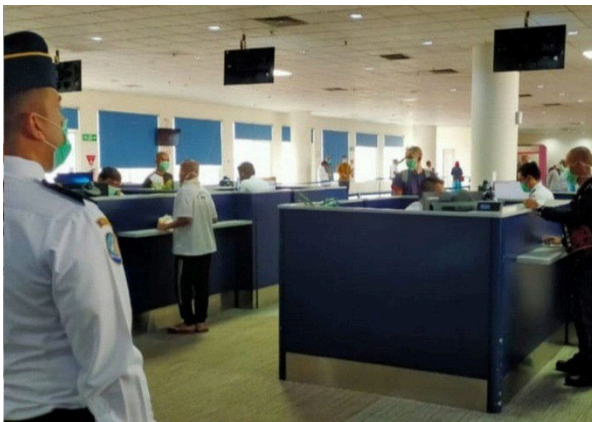
Gambar 8: Pengambilan foto Biometrik untuk pembuatan paspor



Gambar 9: Lingkungan Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan



Gambar 10: Lingkungan kerja di Tempat Pemeriksaan Imigrasi Bandara Internasional Kualanamu



Gambar 11: Pemeriksaan Dokumen Perjalanan di Tempat Pemeriksaan Imigrasi Bandara Internasional Kualanamu

Selain itu, guna mencegah penyebaran Covid-19 dengan pertimbangan seksama dari masing-masing kementerian/lembaga/pemda, Kementerian PAN-RB menghimbau agar untuk sementara waktu meniadakan upacara rutin atau kegiatan yang mengumpulkan banyak orang pada saat bersamaan. Aparatur Sipil Negara agar melaksanakan pola hidup bersih dan sehat serta melakukan prosedur kesehatan sesuai Protokol Kesehatan dari Pemerintah untuk Penanganan Covid-19.

Salah satu kebijakan yang diambil oleh Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan adalah dengan meniadakan sementara operasional pada Unit Layanan Paspor Kualanamu di Deli Serdang dan

sudah disosialisasikan melalui media sosial Kantor seperti berikut ini:



Gambar 12: Informasi di *social media* tentang pemberhentian sementara Unit Layanan Paspor di Kualanamu, Deli Serdang.

Dengan ini diharapkan Aparatur Sipil Negara tetap dapat melakukan pekerjaan dengan baik tanpa adanya hambatan dan gangguan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, serta pada saat yang bersamaan dapat mengurangi terjadinya penyebaran COVID-19 di Indonesia.

Walaupun berdinamika dari rumah, para Aparatur Sipil Negara tetap wajib membuat jurnal harian sebagai dasar pertanggungjawaban kinerja kepada atasan langsung dan akan dinilai atasan langsung sebagai dasar perhitungan tunjangan kinerja.

Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika. Dengan kata lain, kinerja adalah tingkat keberhasilan seseorang atau lembaga dalam melaksanakan pekerjaannya⁹.

9 Lijan Poltak Sinambela, *Kinerja Pegawai: Teori*

Kinerja pegawai merupakan sesuatu yang tidak muncul dengan sendirinya, tetapi perlu dibentuk¹⁰. Pembentukan kinerja dapat dilakukan jika pegawai merasa bagian yang tidak terpisahkan dari anggota organisasi karena perilaku pekerja yang memiliki kinerja adalah mereka mempunyai motivasi untuk bekerja yang tinggi, mereka lebih senang dalam melakukan pekerjaannya, sedangkan ciri pekerja yang kurang memiliki kinerja adalah mereka yang malas berangkat ke tempat bekerja dan malas dengan pekerjaan sebagai dampak dari ketidakpuasan.

Dengan kata lain bahwa tingkat kinerja seseorang ditentukan oleh motivasi yang tinggi dalam bekerja. Persoalan kinerja pegawai akan dapat terlaksana dan terpenuhi apabila terdapat variabel selain variabel yang telah dikemukakan di atas terpenuhi, yaitu budaya organisasi. Dapat dikatakan bahwa agar pegawai selalu konsisten dan bertanggung jawab dalam setiap pekerjaannya, organisasi agar selalu memperhatikan lingkungan di mana pegawai melaksanakan tugasnya misalnya rekan kerja, pimpinan, suasana kerja dan hal-hal lain yang dapat mempengaruhi kemampuan seseorang dalam menjalankan tugasnya.

Lebih jelasnya, kinerja atau prestasi kerja adalah: "Sebagai hasil yang telah dicapai seseorang dari tingkah laku kerjanya dalam melaksanakan aktivitas kerja. Informasi tentang tinggi rendahnya prestasi kerja seorang karyawan tidak dapat diperoleh begitu saja, tetapi diperoleh melalui proses yang panjang, yaitu proses penilaian prestasi kerja karyawan yang disebut istilah "*performance appraisal*"¹¹.

Agar setiap pegawai memiliki kinerja yang baik, maka perlu diatur dengan baik melalui suatu manajemen. Manajemen kinerja adalah manajemen tentang menciptakan hubungan dan memastikan komunikasi yang efektif¹². Manajemen kinerja memfokuskan tentang apa yang diperlukan oleh organisasi, manajer, dan pekerja untuk berhasil. Manajemen kinerja dikelola untuk memperoleh sukses.

Beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja antara lain:

- a. Sikap dan mental (motivasi kerja, disiplin kerja, dan etika kerja)
- b. Pendidikan
- c. Manajemen kepemimpinan
- d. Tingkat penghasilan
- e. Gaji dan kesehatan
- f. Jaminan sosial
- g. Iklim kerja
- h. Sarana dan prasarana
- i. Teknologi, dan
- j. Kesempatan berprestasi¹³.

Selain itu, ada juga pendapat lain yang menyatakan bahwa ada 3 (tiga) faktor yang memengaruhi kinerja pegawai yaitu:

1. Faktor individu, yaitu kemampuan dan keterampilan melakukan kerja. Kompetensi seseorang dipengaruhi oleh beberapa faktor yang dapat dikelompokkan dalam dua golongan, yaitu kemampuan & keterampilan kerja serta motivasi dan pandangan hidup kerja.
2. Faktor dukungan organisasi. Dalam melaksanakan tugasnya, pegawai memerlukan dukungan organisasi tempat ia bekerja. Dukungan tersebut adalah dalam bentuk pengorganisasian,

Pengukuran Dan Implikasi (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012).

10 Thomas Cummings Worley and Christopher, *Organization Development & Change* (Thomson and South Western, 8th Edition, 2005).

11 Edy Sutrisno, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011).

12 Wibowo, *Manajemen Kinerja* (Jakarta: : PT. Raja Grafindo Persada, 2012).

13 Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya, Reformasi Birokrasi Dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Cetakan Ke Lima)* (Bandung: PT. Refika Aditama, 2011).

penyediaan sarana dan prasarana kerja, kenyamanan lingkungan kerja, serta kondisi kerja. Pengorganisasian dimaksudkan untuk memberi kejelasan bagi setiap orang tentang sasaran yang wajib dicapai dan apa yang harus dilakukan untuk mencapai sasaran tersebut. Setiap orang perlu memiliki dan tahu uraian jabatan & tugas yang jelas.

3. Faktor dukungan manajemen, kinerja perusahaan dan kinerja setiap orang juga sangat tergantung dalam kemampuan manajerial para manajemen atau pimpinan, baik dengan membentuk sistem kerja dan hubungan industrial yang aman dan harmonis, maupun dengan mengembangkan kompetensi pekerja, demikian juga dengan menumbuhkan motivasi seluruh pegawai untuk bekerja secara optimal¹⁴.

Kinerja mengacu pada prestasi pegawai yang diukur menurut sumber yang ditetapkan instansi atau organisasi. Pentingnya evaluasi dan penilaian kinerja yang rasional dan diterapkan secara obyektif terlihat pada paling sedikit dua kepentingan, yaitu kepentingan pegawai dan kepentingan organisasi. Jika hal itu dikerjakan dengan benar, maka para pegawai, bidang kepegawaian, dan akhirnya organisasi akan mendapatkan manfaat dengan jaminan bahwa adanya upaya setiap individu pegawai yang mampu memberi kontribusi pada fokus strategis dari organisasi. Namun, penilaian kinerja dipengaruhi oleh kegiatan lain dalam perusahaan dan pada gilirannya mempengaruhi keberhasilan perusahaan¹⁵.

Pengukuran kinerja merupakan hasil dari suatu penilaian yang sistematis dan didasarkan pada kelompok indikator kinerja kegiatan yang berupa indikator-indikator

masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak¹⁶. Penilaian tersebut tidak terlepas dari proses yang merupakan kegiatan mengolah masukan menjadi keluaran atau penilaian dalam proses penyusunan kebijakan/program/kegiatan yang dianggap penting dan berpengaruh terhadap pencapaian sasaran dan tujuan. Pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam angka mewujudkan visi dan misi.

Indikator kinerja adalah sebagai berikut:

1. Mampu meningkatkan target pekerjaan.
2. Mampu menyelesaikan pekerjaan tepat waktu.
3. Mampu menciptakan inovasi dalam menyelesaikan pekerjaan.
4. Mampu menciptakan kreativitas dalam menyelesaikan pekerjaan.
5. Mampu meminimalkan kesalahan pekerjaan¹⁷.

Peningkatan kinerja pegawai di instansi pemerintah dapat ditempuh dengan beberapa cara, misalnya melalui pemberian kompensasi yang layak, pemberian motivasi, menciptakan lingkungan kerja yang kondusif, serta pendidikan dan pelatihan. Oleh karena itu, pegawai diharapkan dapat memaksimalkan tanggung jawab mereka setelah dibekali dengan pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan implementasi pekerjaan mereka.

Selain itu, lingkungan kerja yang nyaman serta pemberian motivasi pegawai dan kewajiban dari pihak organisasi untuk mendukung kontribusi para pegawainya dalam rangka mencapai tujuan yang telah

14 Payaman J Simanjuntak, *Manajemen Dan Evaluasi Kinerja* (Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI, 2011).

15 Tb. Sjafri Mangkuprawira, *Manajemen Sumber Daya Manusia Strategik. (Cetakan Pertama)* (Jakarta: Penerbit Ghalia Indoneisa, 2004).

16 Achmad Amins, *Manajemen Kinerja Pemerintah Daerah* (Yogyakarta: LaksBang, 2009).

17 Rr. Susana Andi Meyrina, "Pelaksanaan Reward Dan Punishment Terhadap Kinerja Pegawai Di Lingkungan Kementerian Hukum Dan HAM," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 2 (2017): 153.

ditentukan¹⁸.

Untuk memberikan rasa aman dan nyaman bagi pegawai terkait penularan Covid-19 dan mengurangi resiko penyebaran melalui sentuhan fisik, maka penggunaan mesin absensi sidik jari dibekukan sementara waktu dan digantikan dengan absensi dalam aplikasi SIMPEG 0.1.6 (Sistem Informasi Kepegawaian Kementerian Hukum dan HAM RI).

Bagi pegawai (Jabatan Fungsional Tertentu dan Jabatan Fungsional Umum) yang berusia lebih dari 50 tahun, diharapkan agar berdinis dari rumah masing-masing dan tidak dikenakan jadwal piket. Hal ini dilakukan karena usia 50 tahun ke atas rentan tertular penyakit menular.

Setiap hari kerja, setiap bidang tetap menyampaikan Laporan Kegiatan kepada Kepala Kantor. Untuk pengawasan bagi Aparatur Sipil Negara yang berdinis dari rumah, para Kepala Bidang dan Kepala Seksi melakukan *video conference* kepada pegawainya.

Kewajiban Aparatur Sipil Negara saat *Work from Home* di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI adalah:

1. Mengisi daftar Absensi melalui aplikasi Simpeg;
2. Mengerjakan pekerjaan yang diberikan oleh Atasan langsungnya dengan bidang tugasnya;
3. Mengkomunikasikan hal-hal penting dalam melaksanakan tugas *Work from Home* kepada atasan langsung melalui Aplikasi sesuai dengan bidang tugasnya;
4. Menyelesaikan dan melaporkan Target pekerjaan sesuai dengan sesuai dengan penugasan yang diberikan atasan langsung;
5. Mengisi jurnal harian kerja;

6. Aparatur Sipil Negara wajib membaca Edaran Menteri Kesehatan tentang Protokol Isolasi Diri Sendiri dalam pencegahan Covid-19.

Larangan Aparatur Sipil Negara saat *Work from Home* di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI adalah:

1. Tidak meninggalkan rumah selama Jam Kerja menjalankan *Work from Home*;
2. Menghindari tempat-tempat keramaian yang berpotensi penyebaran virus Covid-19;
3. Berkomunikasi dengan orang lain dalam jarak kurang dari 1 meter.

Yang menjadi perhatian bagi pelaksanaan *Work from Home* adalah:

1. Masing-masing Kepala Bagian memonitor pelaksanaan *Work from Home* para stafnya dan melaporkan kepada atasan langsungnya;
2. Kegiatan yang pelaksanaannya melibatkan banyak orang agar dijadwalkan ulang;
3. Menunda perjalanan dinas sampai dengan adanya penetapan yang mengizinkan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan, pasca ditetapkannya Covid-19 sebagai pandemi global, beberapa negara menerapkan kebijakan *lockdown*, sehingga berakibat secara langsung terhadap aktivitas keimigrasian di Indonesia tak terkecuali di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan. Sejak adanya pelaksanaan *Work from Home* yang sudah berjalan lebih kurang 2 (dua) bulan ini di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan, seluruh kegiatan pada setiap bidang tugas tidak ada yang terkendala dan selesai sesuai standar layanan yang ada. Seluruh bidang juga memanfaatkan aplikasi *teleconference* untuk mengawasi aktivitas para pegawai selama *Work from Home*. Adapun proses persuratan dihimbau untuk sepenuhnya menggunakan aplikasi SISUMAKER (Sistem Surat Masuk dan Surat Keluar). Para Kepala

18 Rezsa Primanda, "Pengaruh Budaya Organisasi, Locus of Control Dan Penerapan Sistem Informasi Terhadap Kinerja Aparat Unit-Unit Pelayanan Publik" (Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2008).

Bidang dan Kepala Sub Bagian serta pegawai pelaksana juga memberikan jawaban yang sama terkait pelaksanaan *Work from Home* yang berjalan baik sesuai arahan pimpinan.

Seperti pernyataan yang disampaikan oleh Kepala Bidang Intelijen dan Penindakan Keimigrasian dalam sesi wawancara, pelaksanaan *Work from Home* saat ini sangat bagus, karena ini merupakan peran serta sebagai Aparatur Sipil Negara yang mematuhi arahan pemerintah untuk memutus rantai Covid 19 itu sendiri. Seluruh tugas yang menjadi target kinerja pegawai juga tetap berjalan dengan baik walaupun tidak maksimal secara kuantitas dikarenakan pembatasan jumlah pemohon yang diterima untuk di proses permohonannya.

Halinisejalandenganpenelitiansebelumnya yang menyatakan bahwa keleluasaan ruang dan waktu serta pemanfaatan teknologi untuk bekerja bagi pegawai memberi dampak positif terhadap peningkatan kinerja dan produktivitas pegawai. Dalam beberapa kasus, bekerja secara jarak jauh juga memberikan dampak positif bagi organisasi, seperti penghematan penggunaan fasilitas kantor dan lain sebagainya¹⁹.

Faktor penghambat dalam pelaksanaan *Work from Home* di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan.

Sejak diberlakukannya jadwal berdinam dari rumah dan kantor secara bergantian, keseluruhan kegiatan layanan publik di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan berjalan lancar tanpa ada kendala yang berarti. Hal ini berdasarkan laporan harian kegiatan setiap bidang kepada Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan.

Hanya saja, dari beberapa pegawai yang sudah melaksanakan *Work from Home* tersebut, penulis menemukan ada hal yang

mungkin jika tidak diantisipasi akan menjadi penghambat dalam pelaksanaan *Work from Home* itu sendiri, seperti beberapa hal berikut:

- a. Hubungan sosial antar pegawai berkurang. *Work from Home* menyebabkan tidak adanya hubungan yang lebih dekat antara para pegawai dan juga antar pegawai dan atasan. Hal ini seperti yang disampaikan oleh salah seorang pegawai jabatan fungsional tertentu yang menyatakan kesulitan untuk melakukan koordinasi kepada atasan langsung karena tidak bertemu langsung untuk melakukan koordinasi terkait data keimigrasian yang terintegrasi di aplikasi Surat Perjalanan Republik Indonesia yang ada di lingkungan Kantor;
- b. Adanya kendala-kendala teknologi seperti internet yang mati, gangguan pada jaringan dan lain-lain yang bisa mengganggu pekerjaan. Para pegawai juga secara tidak langsung harus memiliki sarana dan prasarana yang cukup memadai untuk menunjang pelaksanaan kedinasan di rumah. Kepala Kantor juga menyatakan bahwa kegiatan *teleconference* antara pegawai di masing-masing bidang maupun Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan ke Kantor Pusat terkadang mengalami kendala karena bergantung dengan bagus atau tidaknya kondisi jaringan. Proses adaptasi pegawai dengan penggunaan teknologi informasi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari yang pastinya memiliki kemampuan yang berbeda-beda antar individu juga menjadi faktor penghambat. Seperti penggunaan aplikasi SIMPEG dalam melakukan absensi mandiri yang terkadang masih ditemukan beberapa pegawai yang masih lupa dan tidak mengisi absensi tersebut.
- c. Motivasi bekerja mulai pudar. Hal ini kebanyakan disebabkan karena suasana kerja yang berbeda jauh dengan kerja di kantor. Terlebih atasan langsung tidak bisa mengawasi langsung sehingga motivasi kerja lama kelamaan menjadi

¹⁹ Eurofound and the International Labour Office, *Working Anytime, Anywhere: The Effects on the World of Work* (Geneva, Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, 2017).

hilang. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Kepala Seksi Dokumen Perjalanan Keimigrasian menyatakan bahwa beberapa pegawai di seksi tersebut ada yang mulai menurun motivasinya dalam bekerja karena beban pekerjaan seolah-olah dilekatkan kepada pegawai yang sedang mendapatkan jadwal dinas di kantor saja karena pegawai yang bertugas di seksi tersebut juga bergantung dengan media untuk bekerja yang hanya bisa dilakukan di lingkungan kantor.

- d. Adanya gangguan saat bekerja. Gangguan lingkungan terutama dari anak dan keluarga terkadang akan muncul saat bekerja. Hal ini lebih banyak terjadi bagi pegawai yang sudah berumah tangga dan memiliki anak.

Pengaruh *Work from Home* terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan.

Berdinas dari rumah yang sudah dijalani lebih kurang 2 (dua) bulan oleh Aparatur Sipil Negara Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan ternyata memiliki pengaruh terhadap perbaikan kinerja, terutama terkait dengan pekerjaan yang kompleks. Sistem kerja *remote* dapat memberi pengaruh positif terhadap *employee engagement* dan kinerja karyawan. Hasilnya mungkin tidak sama pada setiap pegawai dan untuk setiap pekerjaan, tetapi paling tampak jelas jika pegawai yang sedang berdinas di rumah tetap memiliki koneksi dengan kantor.

Hal ini yang sudah berjalan dengan baik di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan. *Work from Home* dapat meminimalkan angka bolos kerja, karena pegawai dapat bekerja dari mana saja dan kapan saja tanpa terikat tempat dan waktu. Para pegawai juga merasa lebih nyaman dan puas dalam proses mengerjakan suatu pekerjaan karena mereka dapat memilih tempat, suasana, dan pakaian paling nyaman sesuai dengan gaya masing-masing. Mengurangi stres dan

mempertahankan kesehatan pegawai dengan menghindari tekanan atasan, situasi kantor yang dapat menyebabkan *bad mood*, dan kelelahan saat pulang-pergi kerja.

Hal ini senada dengan hasil penelitian sebelumnya yang menyatakan bahwa efektivitas pelaksanaan kinerja pegawai harus didukung dengan kemudahan dalam melakukan perekaman kehadiran bagi sebagian pegawai yang dinas di lapangan yang lokasinya jauh bahkan sangat jauh dari kantor²⁰.

Waktu produktif para pegawai juga semakin meningkat karena mereka memulai bekerja semudah membuka laptop dan menyeduh teh, tanpa menghamburkan waktu yang mungkin cukup lama dalam perjalanan dari-ke kantor setiap harinya.

Pada penelitian sebelumnya juga menyatakan bahwa dengan bekerja secara *telecommuting* (model atau perjanjian kerja dimana karyawan memperoleh fleksibilitas kerja dalam hal tempat dan waktu bekerja dengan bantuan teknologi komunikasi) pegawai memiliki perbedaan tingkat keterikatan secara signifikan dan memiliki tingkat keterikatan kerja yang lebih tinggi dibandingkan dengan karyawan yang bekerja secara tersentralisasi²¹.

Berikut hasil kerja para Aparatur Sipil Negara di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan selama melaksanakan *Work from Home*, yaitu:

1. Hasil Kerja Pegawai berdasarkan Kualitas Pekerjaan yang Dihasilkan.

Kualitas kerja merupakan suatu hasil yang dapat diukur dengan efektifitas dan efisiensi suatu pekerjaan yang dilakukan

20 Dkk Roy Marten Moont, "Pelaksanaan Pengukuran Prestasi Kerja Terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) Di Dinas Pertanian Provinsi Gorontalo," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 2 (2018): 159.

21 Nuri Sadida dan Zulfa Febriani, "Mengikat Karyawan Dengan Telecommuting," *Jurnal Psikogenesis* 4, no. 1 (2016): 114–125.

oleh sumber daya manusia atau sumber daya lainnya dalam pencapaian tujuan atau sasaran perusahaan dengan baik dan berdaya guna.

Hal inilah yang menyebabkan antara organisasi yang satu dengan organisasi yang lain akan bersaing dalam hal meningkatkan kualitas, baik itu kualitas peningkatan sumber daya manusia maupun kualitas produk. Peningkatan sumber daya manusia merupakan suatu kegiatan yang dilaksanakan bersama-sama pegawai dan pimpinan dengan tujuan mencari nilai tambah agar organisasi tersebut dapat menghadapi tantangan kompetitif.

Kualitas kerja pegawai di setiap organisasi publik dibidang pelayanan seperti Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan berpengaruh pada sisi pelayanan yang akan dicapai organisasi yang kemudian menuju pada kualitas pelayanan publik.

Dari hasil penyajian data wawancara mengenai hasil kerja pegawai berdasarkan kualitas pekerjaan yang dihasilkan Aparatur Sipil Negara selama pelaksanaan *Work from Home* diketahui bahwa pegawai yang berdinis baik di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan maupun di Tempat Pemeriksaan cukup baik, para pegawai cepat dan tanggap dalam melayani pemohon, seperti yang disampaikan oleh Kepala Bidang Tempat Pemeriksaan Imigrasi dalam sesi wawancara. Pegawai yang berdinis di rumah juga cukup responsif dalam menanggapi perintah atasan walaupun sedang tidak berada di kantor. Mereka juga telah melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dengan baik. Hal ini sejalan dengan predikat yang diraih Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan, yaitu Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani.

Hal ini sejalan dengan hasil penelitian sebelumnya yang menyatakan bahwa dengan adanya fleksibilitas jam kerja dalam hal ini berdinis dari rumah, para pegawai dapat

mengatur beban kerja sesuai kemampuan, mengatur urusan pribadi dan membiasakan diri untuk bertanggung jawab atas pekerjaan yang diberikan. Hasil penelitian tersebut juga menunjukkan bahwa pegawai lebih produktif dan keseimbangan hidup dalam bekerja bagi pegawai juga lebih baik²².

2. Hasil Kerja Pegawai berdasarkan Kuantitas Pekerjaan yang Diselesaikan.

Kuantitas kerja yang dimaksud adalah banyaknya pekerjaan yang dapat diselesaikan oleh pegawai dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Jika jumlah pekerjaan yang dapat diselesaikan pegawai semakin banyak, maka semakin baik pula kinerja yang dihasilkan. Pegawai yang senantiasa berusaha menyelesaikan pekerjaan yang diberikan, menunjukkan tanggung jawab yang sangat besar.

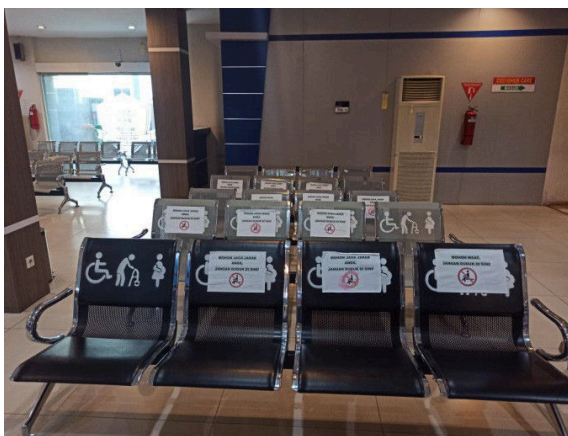
Dalam hal ini, hasil kerja pegawai berdasarkan kuantitas pekerjaan yang diselesaikan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan cukup baik. Berdasarkan hasil observasi, setiap harinya, tiap bidang mengirim laporan apa saja yang sudah dikerjakan dan melaporkan kepada atasan langsung yang kemudian disimpulkan dan diterbitkan laporan resmi kepada Kepala Kantor. Sehingga dapat diketahui berapa jumlah pemohon yang datang secara keseluruhan setiap harinya. Namun, dikarenakan adanya pembatasan jumlah pemohon yang diterima untuk dilayani, kuantitas secara nominal baik untuk permohonan paspor dan jumlah kunjungan menurun drastis. Akan tetapi, seluruh layanan publik berjalan dengan baik sesuai Standar Operasional Prosedur yang ada.

Kepala Kantor juga menambahkan bahwa pelaksanaan fungsi pelayanan keimigrasian pada Kantor Imigrasi (Kanim)

22 Sabiha Abid dan Daro Khan Barech, "The Impact Of Flexible Working Hours On The Employees Performance," *International Journal of Economics, Commerce and Management* V, no. 7 (2017): 450-466.

Kelas I Khusus TPI Medan telah dilaksanakan berdasarkan peraturan Menkumham, Surat Edaran Sekretaris Jenderal Kemenkumham, Plt. Direktur Jenderal Imigrasi, tentang pencegahan dan penanganan virus *corona*. Para petugas yang piket diwajibkan menggunakan masker dan *hand sanitizer* dan dilakukan pengecekan suhu tubuh sebelum bertugas. Setiap ruangan kantor juga dilakukan penyemprotan disinfektan untuk melindungi diri dan mencegah penyebaran covid-19.

Untuk sub bidang Dokumen Perjalanan Keimigrasian khususnya yang langsung berinteraksi dengan pemohon paspor, walaupun jumlahnya menurun drastis, para petugas yang berdinasi di kantor wajib menjalankan protokol kesehatan yang dianjurkan pemerintah, seperti penggunaan masker dan *face shield*, penggunaan sarung tangan khusus, menjaga jarak dengan pemohon dan menyarankan pemohon untuk menggunakan *hand sanitizer* sebelum dan sesudah proses pelayanan keimigrasian. Bagi para pemohon paspor juga diwajibkan untuk menggunakan masker, mencuci tangan di tempat yang telah disediakan dan dilakukan pengecekan suhu tubuh sebelum masuk ke lingkungan kantor. Saat menunggu di dalam ruangan juga para pemohon diberikan jarak dengan memberikan tanda bagi kursi yang bisa dan tidak bisa untuk digunakan, seperti gambar di bawah ini:



Gambar 13: Ruang Tunggu Layanan Permohonan Paspor

Dengan adanya protokol kesehatan ini dan diberlakukan berdinasi dari rumah dan kantor sesuai jadwal, layanan publik khususnya keimigrasian seperti permohonan paspor tetap berjalan sesuai Standar Operasional Prosedur dan tanpa kendala yang berarti.

Hasil penelitian ini membenarkan penelitian sebelumnya terkait hubungan bekerja dari jarak jauh dengan kepuasan dalam bekerja. Semakin puas seorang pegawai terhadap pekerjaannya, maka semakin tinggi motivasinya untuk bekerja dan menghasilkan kinerja yang lebih baik. Secara keseluruhan, hasil penelitian sebelumnya tersebut menunjukkan bahwa pegawai yang melakukan pekerjaan dari jauh menganggap pekerjaan mereka lebih otonom, melaporkan lebih sedikit konflik pekerjaan-keluarga, dan mengalami tingkat kepuasan kerja yang lebih tinggi²³.

3. Kedisiplinan Pegawai

Kedisiplinan adalah salah satu faktor yang penting dalam suatu organisasi. Dikatakan sebagai faktor yang penting karena disiplin akan mempengaruhi kinerja pegawai dalam organisasi. Semakin tinggi disiplin pegawai, semakin tinggi prestasi kerja yang dapat dicapai. Disiplin adalah merupakan cerminan besarnya tanggung jawab seseorang dalam melakukan tugas-tugas yang diberikan kepadanya yang mendorong semangat dalam kerja seseorang dan secara langsung berdampak terhadap tercapai atau tidaknya tujuan suatu organisasi.

Kedisiplinan terhadap jam kerja pegawai di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan selama pelaksanaan *Work from Home* lebih baik dari sebelumnya. Kedisiplinan terhadap jam kerja yang berpengaruh langsung

23 Marie Antoinette Schall, *The Relationship Between Remote Work and Job Satisfaction: The Mediating Roles of Perceived Autonomy, Work-Family Conflict, and Telecommuting Intensity* (San Jose: San Jose State University, 2019).

terhadap pelaksanaan/penyelesaian tugas dan pekerjaan pegawai yang akhirnya berdampak pada pelayanan/ hasil dari pelayanan yang di terima masyarakat di sekitarnya. Sejak diberlakukannya berdinis dari rumah, untuk mengurangi penyebaran virus corona tersebut, seluruh pegawai melakukan perekaman presensi melalui aplikasi SIMPEG Kemenkumham melalui menu Absensi Mandiri. Kegiatan ini bisa dilakukan dimana saja dan sesuai jam kerja kantor yakni 07.30 – 16.00 (Senin-Kamis) dan 07.30 – 16.30 (Jum'at).

4. Kreativitas Pegawai

Kreativitas merupakan suatu sifat yang dapat dilihat dalam kehidupan sehari-hari. Apabila seorang aparatur tidak memiliki kreativitas maka aparatur tersebut belum bisa dikatakan bekerja dengan maksimal. Agar dalam melaksanakan suatu pekerjaan dapat terlaksana dengan baik dan hasilnya memuaskan hati masyarakat karena setiap kreativitas seseorang merupakan suatu hal bagaimana aparatur tersebut bisa dikatakan berhasil dalam melaksanakan tugasnya. Untuk itu, setiap aparatur pemerintah wajib mempunyai kreativitas dalam bekerja.

Terlebih saat ini masalah-masalah yang timbul terkait pelayanan terhadap masyarakat semakin kompleks yang sebagian besar dipicu perkembangan teknologi informasi yang sangat cepat, para Aparatur Sipil Negara dituntut untuk selalu dapat menyesuaikan diri serta dapat menciptakan inovasi-inovasi yang dapat merespon tuntutan masyarakat.

Di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan, para pegawainya memiliki tingkat kreativitas yang sangat baik. Hal ini dapat dilihat dari inovasi-inovasi yang dilaporkan setiap bidang yang secara tidak langsung mendukung program Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani.

5. Tanggung jawab Pegawai

Dari hasil penyajian data mengenai tanggung jawab pegawai di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan dapat dikatakan sudah cukup baik karena dapat dilihat dari pekerjaan yang sudah dilimpahkan kepada pegawai tertentu dengan waktu penyelesaian yang sudah ditentukan, selesai sesuai dengan waktu yang diminta. Para pegawai yang berdinis di Kantor juga selalu berada di tempat kerjanya dalam segala keadaan, selalu mengutamakan kepentingan dinas daripada kepentingan diri sendiri, orang lain ataupun golongan dan selalu menyimpan dan memelihara dengan sebaik-baiknya barang-barang milik Negara yang dipercayakan kepadanya.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan *Work from Home* di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan berjalan baik dan lancar, faktor penghambat dalam pelaksanaan *Work from Home* adalah penggunaan teknologi yang terkadang mengalami gangguan saat digunakan dalam melaporkan kegiatan saat berdinis di rumah dan juga beberapa perangkat dalam bekerja yang tidak ada di rumah, sehingga hanya pegawai yang mendapat jadwal dinas di Kantor yang bisa mengerjakan pekerjaan tertentu dan pengaruh *Work from Home* terhadap kinerja Aparatur Sipil Negara di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan adalah meningkatnya rasa kesetiaan dan integritas Aparatur Sipil Negara sehingga secara tidak langsung meningkatkan semangat kinerja individu karena bekerja di rumah lebih menyenangkan dan lebih menenangkan bagi pegawai yang biasa memiliki rutinitas harus berangkat pagi dan pulang ke rumah di sore ataupun malam hari. Pekerjaan juga

akan lebih efektif dan efisien baik dari segi finansial, waktu, dan juga tenaga. Pelayanan publik di semua bidang juga terlaksana dengan baik sesuai Standar Operasional Prosedur dan ditambah dengan protokol kesehatan yang dianjurkan pemerintah.

Saran

Hal-hal yang disarankan agar *Work from Home* dapat tetap produktif dan tetap menghasilkan kinerja yang berkualitas bagi atasan adalah:

1. Memeriksa kehadiran pegawai setiap hari kerja;
2. Menjaga intensitas komunikasi terkait pekerjaan kepada setiap pegawai;
3. Meletakkan tanggung jawab terhadap target sasaran kinerja masing-masing pegawai;
4. Memberi kepercayaan sepenuhnya kepada pegawai terhadap tugas yang diembannya.

Saran untuk para pegawai:

1. Menjunjung tinggi integritas terhadap organisasi;
2. Menyusun jam kerja secara teratur;
3. Merencanakan alur kerja pribadi;
4. Mengatur jam istirahat sesuai kebutuhan;
5. Menciptakan etos kerja yang unggul.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM atas kesempatan yang diberikan, Kepala Kantor dan seluruh Pejabat Struktural serta rekan pegawai Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan yang telah membantu hingga selesainya penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Amins, Achmad. *Manajemen Kinerja Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: LaksBang, 2009.
- Arikunto, S. *Metodologi Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2002.
- Ariyanti, Hari. "Mendagri Soal ASN Kerja Dari Rumah: Terpenting Pelayanan Tak Terganggu." *Merdeka.Com*, n.d. <https://www.merdeka.com/peristiwa/mendagri-soal-asn-kerja-dari-rumah-terpenting-pelayanan-tak-terganggu.html>.
- Barech, Sabiha Abid dan Daro Khan. "The Impact Of Flexible Working Hours On The Employees Performance." *International Journal of Economics, Commerce and Management* V, no. 7 (2017): 450–466.
- Crosbie, Tracey, and Jeanne Moore. *Work-Life Balance and Working from Home*. Social Policy and Society, 2004.
- Eurofound and the International Labour Office. *Working Anytime, Anywhere: The Effects on the World of Work*. Geneva, Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, 2017.
- Febriani, Nuri Sadida dan Zulfa. "Mengikat Karyawan Dengan Telecommuting." *Jurnal Psikogenesis* 4, no. 1 (2016): 114–125.
- Humas MenPAN-RB. "Pencegahan Penyebaran Virus Covid-19 Dengan Kerja Di Rumah Bagi AS." *Menpan.Go.Id*. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/pencegahan-penyebaran-virus-covid-19-dengan-kerja-di-rumah-bagi-asn>.
- Mangkuprawira, Tb. Sjafr. *Manajemen Sumber Daya Manusia Strategik. (Cetakan Pertama)*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indoneisa, 2004.
- Meyrina, Rr. Susana Andi. "Pelaksanaan Reward Dan Punishment Terhadap Kinerja Pegawai Di Lingkungan Kementerian Hukum Dan HAM." *Jurnal*

- Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 2 (2017): 153.
- Miles, Matthew B. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1992.
- Primanda, Reza. "Pengaruh Budaya Organisasi, Locus of Control Dan Penerapan Sistem Informasi Terhadap Kinerja Aparat Unit-Unit Pelayanan Publik." Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2008.
- Roy Marten Moont, Dkk. "Pelaksanaan Pengukuran Prestasi Kerja Terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) Di Dinas Pertanian Provinsi Gorontalo." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 2 (2018): 159.
- Schall, Marie Antoinette. *The Relationship Between Remote Work and Job Satisfaction: The Mediating Roles of Perceived Autonomy, Work-Family Conflict, and Telecommuting Intensity*. San Jose: San Jose State University, 2019.
- Sedarmayanti. *Manajemen Sumber Daya, Reformasi Birokrasi Dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Cetakan Ke Lima)*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2011.
- Simanjuntak, Payaman J. *Manajemen Dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI, 2011.
- Sinambela, Lijan Poltak. *Kinerja Pegawai: Teori Pengukuran Dan Implikasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R & D*. Bandung: Alfabeta, 2006.
- Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) No.19 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Sistem Kerja Aparatur Sipil Negara (Aparatur Sipil Negara) dalam Upaya Pencegahan Covid-19 di Lingkungan Instansi Pemerintah, 2020.
- Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) Nomor 34 Tahun 2020, 2020.
- Sutrisno, Edy. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. 2014.
- Wibowo. *Manajemen Kinerja*. Jakarta: : PT. Raja Grafindo Persada, 2012.
- Widyaningrum, Gita Laras. "WHO Tetapkan COVID-19 Sebagai Pandemi Global, Apa Maksudnya?" *Nationalgeographic.Grid.Id*, n.d. <https://nationalgeographic.grid.id/read/132059249/who-tetapkan-covid-19sebagai-pandemi-global-apa-maksudnya>.
- Worley, Thomas Cummings, and Christopher. *Organization Development & Change*. Thomson and South Western, 8th Edition, 2005.



KEBIJAKAN PEMERIKSAAN KEIMIGRASIAN DI INDONESIA: BENTUK PELAYANAN PUBLIK DAN PROFESIONALISME PETUGAS IMIGRASI (*Immigration Control Policy in Indonesia: Public Service Delivery and Professionalism of Immigration Officers*)

Ridwan Arifin, Intan Nurkumalawati
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI
BPSDM Hukum dan HAM
Politeknik Imigrasi, Depok
ridwan.arifin@poltekim.ac.id

Tulisan Diterima: 11-02-2020; Direvisi: 06-05-2020; Disetujui Diterbitkan: 19-06-2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.243-262>

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis bentuk pelayanan publik dalam pemeriksaan keimigrasian serta merumuskan karakter, etika, dan kompetensi petugas imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) di Indonesia dalam kerangka profesionalisme. Permasalahan yang timbul adalah terdapat perbedaan pemahaman, perspektif, dan paradigma bentuk pelayanan publik dalam pemeriksaan keimigrasian dan terdapat perbedaan kompetensi, karakter, etika petugas imigrasi di TPI. Metode penelitian kualitatif dengan pendekatan analisis dokumen (*document analysis*) digunakan dengan pengumpulan data berupa publikasi ilmiah, buku-buku, peraturan-peraturan, serta laporan dari organisasi. Analisis data menggunakan analisis teoretis dan konseptual yang dapat merekomendasikan suatu model atau konsep. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa bentuk pelayanan publik dalam pemeriksaan keimigrasian di TPI berbeda dengan pelayanan publik yang diterapkan di sektor publik lainnya karena ada aspek keamanan perbatasan, manajemen perbatasan, dan teknologi perbatasan. Karakter ASN sebagai petugas imigrasi di TPI menggunakan konsep *professional courtesy* bukan *hospitality* dengan rekomendasi berupa delapan kompetensi berikut elemennya.

Kata kunci: pemeriksaan keimigrasian; pelayanan publik; petugas imigrasi.

ABSTRACT

This study examines the public service delivery in immigration control and to identify characters, ethics, and competencies of immigration officers at borders in Indonesia towards professionalism. Arising issues due to divergent understandings, perspectives, and paradigms of public service delivery in immigration control and shortcomings of competencies, characters, and ethics of immigration officers in immigration control at borders. This paper employs the qualitative research method with a document analysis approach by collecting data of journal articles, books, regulations, and reports from organizations. The data analysis refers to the theoretical and conceptual framework to propose a model or concept. This study shows the public service delivery in immigration control is different from that in other public sectors because of aspects of border security, border management, and information technology at borders. Immigration officers account characters in immigration control using professional courtesy, not 'hospitality', and this study recommends eight competencies and its elements.

Keywords: immigration clearance; public service delivery; immigration officers.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, kebijakan keimigrasian di Indonesia adalah kebijakan selektif (*selective policy*) yang menegaskan penegakan hukum perbatasan, ketentuan masuk ke wilayah Indonesia, dan orang yang memberikan manfaat. Dalam penjelasan undang-undang tersebut, bahwa terhadap orang asing, pelayanan dan pengawasan di bidang keimigrasian dilaksanakan berdasarkan prinsip yang bersifat selektif. Berdasarkan prinsip ini, hanya orang-orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban serta tidak bermusuhan baik terhadap rakyat, maupun Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan dapat diizinkan masuk atau ke luar wilayah Indonesia.

Orang Asing yang masuk ke wilayah Indonesia harus melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh peraturan yang berlaku. Orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia harus memenuhi persyaratan seperti mempunyai dokumen perjalanan yang masih berlaku dan sah, wajib melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI), tidak masuk ke dalam daftar Cegah dan Tangkal, serta memberikan manfaat bagi Indonesia. Apabila orang asing tidak melalui prosedur yang sudah ada, orang asing wajib ditolak masuk ke wilayah Indonesia. Pejabat imigrasi menjalankan prosedur yang telah ditentukan dan mengurangi kesalahan yang ditimbulkan. Peraturan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Masuk dan Keluar Wilayah Indonesia di Tempat Pemeriksaan Imigrasi memuat ketentuan-ketentuan bagaimana cara orang asing masuk ke wilayah Indonesia secara legal.

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian pasal 1 angka 7, Pejabat Imigrasi mempunyai tugas yang tidak mudah selain fungsi pelayanan, juga sebagai fungsi pengamanan negara. Mobilitas orang yang masuk di wilayah Indonesia menjadikan imigrasi di Indonesia menerapkan *Selective Policy* (kebijakan selektif) untuk menyeleksi orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia.¹ Apabila petugas imigrasi lalai dalam menyeleksi orang yang masuk ke wilayah Indonesia, akan menimbulkan suatu permasalahan kedaulatan dan keamanan nasional.²

Di TPI bandara, pelabuhan, dan perbatasan, setiap orang masuk dan keluar wilayah Indonesia akan mendapatkan cap keimigrasian terdiri dari tanda masuk dan tanda keluar. Tanda masuk adalah tanda tertentu berupa cap yang dibubuhkan pada dokumen perjalanan warga negara Indonesia dan orang asing, baik manual maupun elektronik, yang diberikan oleh pejabat imigrasi sebagai tanda bahwa yang bersangkutan masuk wilayah Indonesia.³ Tanda keluar adalah tanda tertentu berupa cap yang dibubuhkan pada dokumen perjalanan warga negara Indonesia dan orang asing, baik manual maupun elektronik, yang diberikan oleh Pejabat Imigrasi sebagai tanda bahwa yang bersangkutan keluar wilayah Indonesia.⁴ Hal tersebut menjelaskan bahwa yang dapat memberikan tanda masuk dan tanda keluar harus Pejabat Imigrasi.

Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian

1 "Undang-Undang No.6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian Indonesia" (Indonesia, 2011).

2 Jennifer M Chacon, "Unsecured Borders: Immigration Restrictions, Crime Control and National Security," *Immigr. & Nat'lity L. Rev.* 28 (2007): 1827–1891.

3 "Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian" (Indonesia, 2013).

4 *Ibid.*

menyebutkan bahwa Pejabat Imigrasi adalah pegawai yang telah melalui pendidikan khusus keimigrasian serta wewenang untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab berdasarkan undang-undang ini. Tetapi pada kenyataannya, di TPI bandara Soekarno-Hatta masih banyak yang belum menjadi Pejabat Imigrasi sesuai dengan undang-undang, melainkan petugas imigrasi baru yang sudah melaksanakan tugas pemeriksaan tersebut tanpa pelatihan khusus.⁵ Hal ini terjadi juga di Pos Lintas Batas Negara Kantor Imigrasi Entikong bahwa ASN non-Pejabat Imigrasi melakukan pemeriksaan keimigrasian di TPI.⁶

Proses pemeriksaan yang dilakukan di TPI dilakukan terhadap Warga Negara Indonesia (WNI) dan Orang Asing (OA) dengan melakukan pemeriksaan terhadap dokumen perjalanan dan/atau identitas diri yang sah. Dalam proses pemeriksaan keimigrasian, TPI dilengkapi dengan sistem *Border Control Management (BCM)* untuk merekam dan mengolah data perlintasan yang terintegrasi.

Untuk melindungi kepentingan nasional, Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai unsur pelaksana tugas Keimigrasian di wilayah Indonesia wajib mengupayakan berbagai tindakan untuk mencegah orang yang tidak bermanfaat masuk ke wilayah Indonesia. Salah satunya dengan peningkatan pengamanan melalui sistem *Border Control Management* yang digunakan dalam proses pemeriksaan keimigrasian di TPI sebagai pintu masuk dan keluar dalam lalu lintas orang ke wilayah Indonesia.

Dalam rangka pemutakhiran dan pengamanan pada sistem BCM, dilakukan kerja sama antara Direktorat Jenderal Imigrasi dengan Polisi Republik Indonesia sebagai badan perwakilan Interpol Indonesia untuk mengintegrasikan sistem Interpol I-24/7 dengan sistem BCM dalam proses pemeriksaan keimigrasian. Salah satu contoh penerapan integrasi sistem Interpol I-24/7 dengan sistem BCM dilakukan di TPI Bandar Udara Internasional Soekarno-Hatta dan Bandar Udara Internasional Ngurah Rai.

Kondisi ini membuat bentuk pelayanan publik di TPI berbeda dengan pelayanan di kantor pemerintah lainnya, sehingga terdapat kompetensi khusus yang dimiliki petugas imigrasi di TPI.

Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena, instrumen hukum dan kebijakan pemeriksaan keimigrasian di TPI pada latar belakang, penelitian ini merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pelayanan publik dalam pemeriksaan keimigrasian di Tempat Pemeriksaan Imigrasi di Indonesia?
2. Bagaimana karakter, etika, dan kompetensi petugas imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi di Indonesia?

Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis bentuk pelayanan publik dalam pemeriksaan keimigrasian di Tempat Pemeriksaan Imigrasi di Indonesia.
2. Merumuskan karakter, etika, dan kompetensi petugas imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi di Indonesia.

Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan analisis dokumen (*document analysis*)

5 Joniansyah, "Begini 512 Cpn Dirjen Imigrasi Diplot Di Bandara Soekarno-Hatta," *Tempo.Co*, 2018, Diakses 8 Maret 2020, <https://metro.tempo.co/read/1059935/begini-512-cpn-dirjen-imigrasi-diplot-di-bandara-soekarno-hatta>.

6 Insan Firdaus, "Optimalisasi Pos Lintas Batas Tradisional Dalam Pelaksanaan Fungsi Keimigrasian Studi Kasus Imigrasi Entikong," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 1 (2018): 57–71.

menurut Bowen, yakni penelitian kualitatif dengan melakukan analisis, interpretasi, dan penilaian terhadap dokumen-dokumen.⁷ Riset lapangan (*field research*) dilakukan untuk mengkaji lebih komprehensif profesionalisme petugas imigrasi di TPI.

2. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik observasi di TPI serta *library research* berupa publikasi ilmiah, buku-buku, peraturan-peraturan, serta laporan dari organisasi.

3. Teknik Analisis Data

Analisis data menggunakan analisis teoretis dan konseptual yang dapat merekomendasikan suatu model atau konsep. Triangulasi data dengan menggunakan teori-teori keamanan perbatasan, manajemen perbatasan, dan aspek hukum internasional.

PEMBAHASAN

A. Pelayanan Publik dalam Pemeriksaan Keimigrasian di TPI

Konsep Pelayanan Publik

Konsep-konsep pelayanan publik pada instansi pemerintah di Indonesia harus merujuk pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No./KEP/25/M.PAN/2/2004 yang memiliki definisi bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelaksanaan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Fungsi pelayanan publik menurut Widodo terdiri dari tiga fungsi utama yaitu fungsi pelayanan masyarakat, fungsi pembangunan, dan fungsi perlindungan.⁸ Dalam Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003

Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, standar pelayanan publik mencakup prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya, produk, sarana dan prasarana.

Dalam buku "*Reinventing Government*", sebagai suatu terobosan cemerlang dalam menjalankan roda pemerintahan, Osborne seperti dikutip Jordan, menjelaskan bahwa suatu pemerintahan tidak perlu "gemuk" dan wajib menghindari birokrasi berbelit-belit.⁹ Jordan juga memberikan rekomendasi terhadap peningkatan pelayanan publik yang bersih, akuntabel, transparan dan efektif melalui 10 konsep pelayanan publik.

Pertama, pelayanan publik bertujuan untuk menciptakan masyarakat mandiri dan membangun kesadaran masyarakat (*public awareness*) dengan membangun budaya, etika dan etiket, bukan dilayani secara literal. Publik (minimal) bisa mengerjakan sesuatu sendiri karena ada standar minimum pelayanan.

Kedua, pelayanan publik itu hakikatnya berbeda dengan pelayanan di sektor swasta, karena ada sifat mengikat dan memaksa masyarakat untuk taat hukum. Pemerintah harus lebih menghasilkan dalam hal peningkatan penerimaan negara baik pajak dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) daripada mengeluarkan biaya-biaya atau penyerapan; konsep *earning than spending*.

Ketiga, pelayanan publik tidak perlu banyak gimik¹⁰ atau hal-hal yang tidak begitu penting seperti terlalu banyak penggunaan brosur, pamflet, spanduk, dan hiasan lainnya. Publik perlu kepastian dalam pelayanan publik: hukum (proses/ prosedur), persyaratan, waktu dan biaya (standar pelayanan publik

7 Glenn A Bowen, "Document Analysis as a Qualitative Research Method," *Qualitative research journal* 9, no. 2 (2009): 27-40.

8 Joko Widodo, "Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik," *Malang: CV Citra* (2001), 56.

9 Grant Jordan, "'Reinventing Government': But Will It Work?," *Public Administration* 72, no. 2 (1994): 271-279.

10 Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia KBBI aplikasi luring edisi kelima tahun 2018, "gimik" adalah sesuatu/ alat atau trik yang digunakan untuk menarik perhatian.

berdasarkan KepmenPANRB No.63/ 2003).¹¹

Keempat, pelayanan publik merupakan pelayanan yang berorientasi pada masyarakat atau *citizen-oriented service* bukan *customer* (pelanggan) atau *client* (klien), karena bentuk pelayanan di instansi pemerintah bukan pelayanan yang berorientasi pada keuntungan bisnis yang mengharapkan pelanggan untuk berlangganan. Pelayanan publik juga bersifat mengikat berdasarkan peraturan yang berlaku; ada hak dan kewajiban yang diatur dan wajib dipatuhi masyarakat.

Kelima, dalam bahasa pelayanan publik itu disebut *public service* bukan *lips service* alias pelayanan di bibir penuh janji-janji, dan bukan pula gonta-ganti slogan, logo, moto. Pelayanan kepada masyarakat harus menerapkan konsep *steering than rowing* artinya pemerintah wajib menyediakan panduan, arahan, petunjuk yang jelas dan lengkap dalam pelayanan publik sebagai bentuk kepastian hukum.

Prinsip pelayanan publik yang keenam adalah konsep *courtesy* alias pelayanan yang prosedural dan beretiket, bukan konsep *hospitality* alias pelayanan sektor swasta bidang barang dan jasa seperti pada bank, hotel, restoran, swalayan dan tempat lainnya. Jadi, petugas di pelayanan publik tidak perlu bersikap berlebihan, cukup senyum, sapa, salam sewajarnya. Pakaian dinas merupakan seragam yang pantas sesuai peraturan, tidak perlu berlebihan seperti bidang pemasaran dan penjualan (*marketing & sales*).

Ketujuh, pelayanan publik menganut asas *equity* atau kesetaraan, bukan *equality* atau persamaan yang sebatas menuntut persamaan hak dan kewajiban. Kesetaraan merupakan asas yang melibatkan seluruh masyarakat atau pelayanan bersifat inklusif: tidak pilih kasih (pilih-pilih), dari latar belakang

apa pun, serta keutamaan pelayanan untuk orang penyandang disabilitas, lansia, wanita hamil atau ibu dengan balita.

Konsep kesetaraan dalam pelayanan publik juga diutarakan oleh Rothstein dan Teorell yang memiliki konsep pemerintahan yang berkualitas (*the quality of government*) itu dengan prinsip ketidakberpihakan atau *impartiality*.¹² Sebagai otoritas publik, prinsip ini merujuk pada makna kesetaraan perlakuan pada administrasi publik, pilihan publik, multikulturalisme, dan feminisme. Konsep ini juga mengandung makna norma-norma dasar yang meliputi komponen dan hasil (*outcomes*) yang berdampak kepada masyarakat dalam konteks sosial menuju pembangunan ekonomi di pusat dan daerah.

Kedelapan, pelayanan publik di instansi pemerintah menyediakan pelayanan informasi (*enquiries section/ information center*) bukan sebagai pramutamu (*concierge* atau *customer service*) seperti di hotel atau pusat perbelanjaan. Pusat informasi dalam pelayanan publik tidak hanya bersifat fisik dalam bentuk konter atau ruangan, tetapi juga bersifat digital atau elektronik melalui nomor telepon, surat elektronik (email), atau media sosial yang interaktif.

Konsep kesembilan adalah pelayanan publik serba digital bukan serba manual menggunakan banyak kertas. Konsep *e-government* sesungguhnya mencegah pejabat/pelayan publik/petugas untuk bertemu langsung dengan masyarakat, seperti pembayaran pajak, tilang elektronik, *auto gate* pemeriksaan keimigrasian di bandara, dan bentuk lainnya. Pemerintahan elektronik berbasis aplikasi yang melakukan transaksi pelayanan publik (*data processing*), interaksi publik dengan mesin sebagai pelayanan daring (*online*), ketersediaan

11 "Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi No.63/ 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik." (Indonesia, 2013).

12 Bo Rothstein and Jan Teorell, "Impartiality as a Basic Norm for the Quality of Government: A Reply to Francisco Longo and Graham Wilson," *Governance* 21, no. 2 (2008): 201–204.

katalog/menu atau informasi yang lengkap, serta penyimpanan berkas (*data storage*). Pemerintahan elektronik bukan kegiatan digitalisasi, pemindahan kertas menjadi digital atau sekadar pangkalan data (*database*), melainkan sebuah proses transaksi publik mulai dari *input* hingga *output* (luaran). Saat ini, kecerdasan buatan memiliki peran yang sangat penting dalam konsep pemerintahan elektronik, karena pengambilan keputusan pada tahap pertama dilakukan oleh mesin atau secara digital.

Konsep terakhir yakni pelayanan publik bersifat antisipatif atau *anticipatory government*, yakni fokus pada pencegahan ketimbang penyelesaian masalah. Instansi pemerintah telah menyiapkan lebih dari satu perencanaan yang dapat mengantisipasi potensi masalah yang akan timbul seperti keluhan masyarakat. Kekurangan dalam pelayanan publik yang berasal dari masukan atau rekomendasi masyarakat dapat menjadi program-program yang dapat mengantisipasi permasalahan. Dengan demikian, partisipasi publik dalam membangun tata kelola pemerintahan yang baik sangat dibutuhkan untuk menciptakan pemerintah yang akuntabel, transparan dan profesional.

Perbedaan Sektor Publik dan Swasta

Dalam aspek etika, Salminen menjelaskan bahwa terdapat perbedaan dimensi nilai antara sektor publik dan swasta; dimensi nilai meliputi tanggung jawab, transparansi, dan kinerja.¹³ Seperti dalam tabel 1, untuk dimensi tanggung jawab, etika publik mencakup tanggung jawab sosial atau berorientasi pada masyarakat sementara pada sektor swasta merujuk pada pelanggan atau pemanfaatan ekonomi. Dalam dimensi transparansi, keterbukaan terhadap proses dan publisitas menjadi domain etika publik,

dan di sektor swasta fokus dalam keterbukaan kepada pemangku kepentingan.

Tabel 1
Tiga Dimensi Nilai Sektor Publik dan Swasta

Dimensi Nilai	Etika Publik	Wilayah Abu-abu Etika	Etika Swasta
Tanggung Jawab	Tanggung jawab sosial	Peran individu atau kolektif	Orientasi pelanggan dan pemanfaatan ekonomi
Transparansi	Keterbukaan proses, publisitas	Keterbukaan atau kerahasiaan	Hasil yang bias, keterbukaan terhadap pemangku kepentingan
Kinerja	Pelayanan inklusif, kesetaraan berlandaskan peraturan	Perbedaan tujuan konsep pelayanan	Pelayanan eksklusif, berorientasi pada hasil

Sumber: Salminen, 2004

Terkait dimensi kinerja, aspek pelayanan yang inklusif, prinsip kesetaraan, dan berlandaskan hukum merupakan hal fundamental dalam pelayanan publik yang berbeda dengan instansi swasta yang lebih mengutamakan pelayanan eksklusif, dan berorientasi pada hasil. Namun demikian, dalam 3 dimensi nilai tersebut, ada daerah abu-abu yang dapat menimbulkan perdebatan antara etika publik dan swasta: peran individual atau bersama-sama (tanggung jawab), keterbukaan atau kerahasiaan (transparansi), dan perbedaan tujuan pelayanan (kinerja).

Menurut Salminen, nilai dasar dalam organisasi pemerintah dan swasta dapat dibedakan dengan karakteristik tertentu. Institusi pemerintah yang terdiri dari lembaga yudikatif, eksekutif, legislatif, kementerian, badan, lembaga setingkat kementerian, pemerintah daerah, dan otoritas di daerah memiliki nilai-nilai dasar yang menitikberatkan pada peraturan-peraturan, manajemen berbasis regulasi, ketentuan pemberlakuan hukum (*rule of law*), kesetaraan, kepentingan

¹³ Ari Salminen, "Public or Private: The 'Grey' Area of Ethics Considered," in *EGPA Annual Conference*, vol. 1 (Slovenia: Faculty of Public Administration, University of Vaasa, 2004): 1-21.

masyarakat, loyalitas kepada keputusan politis, serta netralitas. Sedangkan, di sektor swasta yang terdiri dari perusahaan swasta, perseroan terbatas, firma, dan persekutuan komanditer (CV) lebih mengutamakan keuntungan bisnis dan penjualan, loyalitas kepada pemilik, kepentingan kelompok dan individu, serta kewirausahaan.

Tabel 2
Konteks Etika Publik dan Swasta

Sektor	Bentuk Organisasi	Nilai-nilai Dasar
Publik	Kementerian, lembaga, badan, pemerintah daerah, lembaga hukum	Peraturan, manajemen berbasis regulasi, kesetaraan, kepentingan publik, loyalitas kepada keputusan politis, netralitas
Perpaduan	BUMN, BUMD, LSM	kompetisi dan strategi untuk pasar, produktivitas, loyalitas kepada kepentingan kelompok
Swasta	PT, CV, Firma	Keuntungan bisnis dan penjualan, loyalitas kepada pemilik, kepentingan kelompok dan individu, kewirausahaan

Sumber: Salminen, 2004

Pemeriksaan Keimigrasian dan Pelayanan Publik

Setiap orang yang keluar masuk wilayah Indonesia wajib melalui proses pemeriksaan keimigrasian melalui TPI. Pemeriksaan keimigrasian memiliki kerangka, perspektif, konsep, prinsip, teori secara umum dan khusus serta implementasi yang berbeda-beda di setiap negara, tergantung pada arah tujuan pembangunan bangsa tersebut.

Pemeriksaan keimigrasian dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi, Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 44 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemeriksaan Masuk dan Keluar Wilayah Indonesia di Tempat Pemeriksaan Imigrasi.

Pemeriksaan keimigrasian bertujuan untuk penegakan hukum perbatasan, kedaulatan absolut sebuah negara, stabilitas keamanan, politik, perekonomian, dan sosial budaya.

Konvensi internasional yang memuat ketentuan-ketentuan pemeriksaan keimigrasian di TPI adalah ICAO Annex 9, 2017 *Facilitation*. Annex 9 tahun 2017 ini memuat fasilitas orang, barang, hewan dan tumbuhan, serta alat angkut (transportasi) yang meliputi proses prakedatangan ke suatu negara, proses pemeriksaan saat masuk ke wilayah suatu negara, serta penegakan hukum di perbatasan atau dengan istilah *border integrity*. Penegakan hukum perbatasan merupakan penegakan hukum atau peraturan-peraturan yang berhubungan dengan pergerakan keluar dan masuk barang dan orang melalui perbatasan.

Di beberapa negara, proses pemeriksaan keimigrasian saat ini sudah memakai strategi proaktif dengan mengembangkan manajemen risiko dengan mengutamakan pencegahan terjadinya pelanggaran atau kejahatan perlintasan orang keluar masuk wilayah negara, bukan reaktif dan gimik dengan mengutamakan kekuatan fisik untuk menakut-nakuti setiap orang. Dalam pemeriksaan keimigrasian, manajemen risiko menjadi hal yang sangat penting bagi petugas imigrasi; bukan sekadar melakukan pemeriksaan keabsahan, legalitas, validitas data dan dokumen milik penumpang/ pelintas; bukan hanya mencocokkan kesesuaian identitas dengan pemegangnya; bukan sebatas perekaman data biometrik setiap orang yang melintas.

Pemeriksaan keimigrasian merupakan kegiatan pengumpulan data (*data collection*) bukan hanya pemeriksaan identitas. Pengumpulan data merujuk pada data primer yang terdiri dari identitas penumpang/ pelintas, data perlintasan, data dalam dokumen perjalanan. Selain data tersebut, data intelijen juga dibutuhkan dalam pengambilan

keputusan dan tindakan terhadap setiap orang yang melakukan pelanggaran keimigrasian di perbatasan. Pemeriksaan keimigrasian di TPI sangat mengutamakan keamanan yang bersifat preventif dengan menerapkan teknologi digital bukan hanya mengandalkan petugas secara manual.

Penggunaan teknologi informasi dalam pelayanan publik harus memenuhi beberapa aspek, di antaranya *a two-way transaction* yakni transaksi dua arah (*Government to Citizen*).¹⁴ Dalam pemeriksaan keimigrasian ini, prinsip pemeriksaan selektif diterapkan sebagai kegiatan primer yang bukan sebatas pelayanan, tetapi sebuah pertahanan negara dengan garis teritorial dan batas imajiner.

Pada proses pemeriksaan keimigrasian di TPI, petugas imigrasi wajib mengedepankan etika publik sesuai dengan nilai-nilai dan norma *courtesy*, yakni merujuk pada petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, dan prosedur operasional standar (SOP) atau yang dinamakan *code of conduct*. Petugas imigrasi bukan berfokus pada pemeriksaan keimigrasian yang bersifat keramahan atau *hospitality* seperti pelayanan di sektor swasta, melainkan bekerja sesuai dengan kode etik atau *code of ethics*. Jadi, perspektif pelayanan publik dalam proses pemeriksaan keimigrasian di TPI tidak sama dengan pelayanan barang dan jasa pada sektor swasta.

Kerangka pelayanan publik dalam pemeriksaan keimigrasian terdiri dari tiga variabel dan beberapa elemen.¹⁵ Variabel tersebut adalah kebijakan selektif

keimigrasian, pendekatan keamanan, dan efektivitas pemeriksaan keimigrasian. Variabel kebijakan selektif keimigrasian meliputi kebijakan visa, izin tinggal, tujuan kunjungan, persyaratan masuk, daftar pencegahan dan penangkalan, serta ketentuan penolakan orang masuk ke Indonesia.

Dalam variabel pendekatan keamanan, elemen-elemen tersebut adalah Undang-Undang Keimigrasian di Indonesia, petunjuk pelaksanaan, standar pemeriksaan keimigrasian, prosedur pemeriksaan dokumen, wawancara dan interogasi, sistem BCM (*Border Control Management*), peralatan pemeriksaan dokumen perjalanan, pemeriksaan dokumen palsu, serta teknik pemeriksaan penumpang (*passenger profiling*). Sementara itu, pemeriksaan keimigrasian yang efektif harus merujuk pada beberapa elemen seperti kejelasan target dan tujuan, strategi-strategi, proses perumusan kebijakan dan analisisnya, perencanaan dan program, fasilitas, komunikasi dan informasi, sistem pemeriksaan, program pelatihan, dan adaptasi.

Berdasarkan deskripsi tersebut, pelayanan publik dalam pemeriksaan keimigrasian di TPI tidak sebatas fasilitas publik seperti antrean, konter pemeriksaan khusus, toilet, atau arah petunjuk. Setiap elemen dalam variabel itu merupakan kerangka yang berbeda dari konsep pelayanan publik di instansi pemerintah lainnya yang menerbitkan produk dan jasa. Kerangka pelayanan publik ini lebih luas dari pelayanan masyarakat yang umum seperti kedaulatan, keamanan, serta kebijakan keimigrasian yang mencakup faktor hukum, politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Kualitas pemerintahan (*the quality of government*) yang menekankan konsep ketidakberpihakan atau *impartiality* dalam pelayanan publik memiliki perbedaan dengan konsep tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*. Kualitas pemerintahan

14 Trisapto Wahyudi Agung Nugroho, "Analisis E-Government Terhadap Pelayanan Publik Di Kementerian Hukum Dan Ham (Analysis Of E-Government To Public Services In The Ministry Of Law And Human Rights)," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 3 (2017): 279–296.

15 Ridwan Arifin and Sri Kuncoro Bawono, "The Quality of Government of Immigration Control at Airports: Principles, Perspectives and Practices," *PEOPLE: International Journal of Social Sciences* 5, no. 3 (2019): 442–456.

dalam pemeriksaan keimigrasian dalam kerangka pelayanan publik mempunyai prinsip, perspektif, dan praktik dengan elemen-elemen tertentu.¹⁶ Prinsip pemeriksaan keimigrasian dalam kerangka pelayanan publik mencakup moral dan hukum dalam otoritas publik berdasarkan pada asas konstruktivisme, formalitas, positivisme, dan ketentuan pemberlakuan hukum.¹⁷ Perspektif pemeriksaan keimigrasian harus dilihat dari konsep hak asasi manusia, kedaulatan negara, penegakan hukum perbatasan, aspek-aspek hukum internasional, dan penerapan sistem informasi. Pada praktiknya, pelayanan publik untuk pelaksanaan pemeriksaan keimigrasian juga harus memiliki dampak yang positif pada suatu negara di antaranya adalah dampak ekonomi yang membaik dan terus stabil, terciptanya kondisi sosiokultural yang multikultural, terjaganya stabilitas politik, terjalannya kerja sama, serta keamanan bangsa yang kondusif.

Pemeriksaan keimigrasian di TPI juga dilandaskan pada kerangka dan konsep pelayanan publik yang berorientasi pada publik. Terdapat tiga elemen dalam pemeriksaan keimigrasian yaitu keamanan perbatasan, sistem manajemen pemeriksaan di perbatasan, dan kebijakan keimigrasian. Elemen keamanan perbatasan merupakan sebuah isu yang kompleks. Chambers Peter menyatakan bahwa keamanan perbatasan (*border security*) berfokus pada pemeriksaan orang dan dokumen yang tak terpisahkan dalam rangka penegakan kedaulatan melalui perbatasan yang berhubungan

dengan kebijakan keimigrasian.¹⁸ Keamanan perbatasan dalam praktik pemeriksaan keimigrasian bukan hal yang sederhana karena aspek multidisipliner yang tidak dapat dilihat dari satu disiplin ilmu.¹⁹

Dalam manajemen pemeriksaan di perbatasan atau *Border Control Management* (BCM), sebuah perbatasan meliputi manajemen risiko perbatasan (*border risk management*), manajemen penilaian perbatasan (*border management assessment*), serta sistem informasi manajemen perbatasan atau *BCM system*. Dalam studinya tentang sistem informasi BCM, Bossong dan Carrapico menjelaskan bahwa setiap negara menerapkan sistem identifikasi yang berbeda-beda seperti pengambilan data biometrik berupa sidik jari dan foto wajah saat kedatangan para pelintas/ penumpang melalui TPI.²⁰ Broeders dan Hampshire menjelaskan bahwa pengambilan data biometrik ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas pemeriksaan keimigrasian sebagai langkah dan tindakan pencegahan untuk mendeteksi risiko-risiko dan potensi kejahatan lintas negara.²¹

Elemen ketiga adalah kebijakan keimigrasian yang bergantung pada konsep *nation-state* atau keadaan negara yang diinginkan di periode tertentu. Konsep ini juga tidak lepas dari kerangka pelayanan publik dalam pemeriksaan keimigrasian di

16 Ridwan Arifin, Intan Nurkumalawati, and Bobby Briando, "The Theoretical Perspectives of Immigration Controls: Immigration Clearance Process, Selective Policy and Security Approach at Airports in Indonesia," in *Second International Conference on Multidisciplinary Academic Research* (Sydney: Asia Pacific Institute of Advanced Research, 2019), 251–260.

17 John Rawls, "Kantian Constructivism in Moral Theory," *The Journal of Philosophy* 77, no. 9 (1980): 515–572.

18 Peter Chambers, "The Embrace of Border Security: Maritime Jurisdiction, National Sovereignty, and the Geopolitics of Operation Sovereign Borders," *Geopolitics* 20, no. 2 (2015): 404–437.

19 Vladimir Kolossov, "Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches," *Geopolitics* 10, no. 4 (2005): 606–632.

20 Raphael Bossong and Helena Carrapico, *EU Borders and Shifting Internal Security Technology, Externalization and Accountability*, 1st ed. 2016. (Cham : Springer International Publishing : Imprint: Springer, 2016), 25

21 Dennis Broeders and James Hampshire, "Dreaming of Seamless Borders: ICTs and the Pre-Emptive Governance of Mobility in Europe," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39, no. 8 (2013): 1201–1218.

TPI. Dalam kajian ilmiah tentang efektivitas kebijakan keimigrasian Czaika dan Haas menjabarkan bahwa kebijakan keimigrasian itu merujuk pada hukum keimigrasian, peraturan-peraturan, dan semua tindakan dalam kerangka nasional untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dengan memperhatikan tren keimigrasian.²²

B. Karakter, Etika, Kompetensi Petugas Imigrasi

Profesionalisme Petugas Imigrasi

Seorang ASN (Aparatur Sipil Negara) di bidang keimigrasian dituntut untuk menjadi pribadi yang tegas dan berwibawa yakni merujuk pada konsep *courtesy* (kehormatan/ rasa hormat) dan *sensible* (bertanggung jawab) bukan *hospitality* (keramahtamahan), untuk pelaksanaan tugas keimigrasian dengan baik, sempurna, dan dengan penuh rasa bangga terhadap tanah air. Petugas imigrasi memiliki banyak tugas yang harus ditunaikan dengan mengacu pada empat fungsi keimigrasian dalam UU No.6 tahun 2011 tentang Keimigrasian, yaitu pelayanan publik keimigrasian, pengamanan negara, penegak hukum, serta sebagai fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai pelayan publik, petugas imigrasi dituntut memiliki kesopanan atau *politeness* dengan fisik yang prima guna menghadapi berbagai macam tugas pelayanan publik dari berbagai macam lapisan masyarakat. Seperti melayani permohonan penerbitan Paspor RI dan penerbitan berbagai dokumen keimigrasian lainnya, yang membutuhkan kemampuan intelektual dan kemampuan fisik yang prima.

Sebagai pengamanan negara, petugas Imigrasi harus memiliki kepribadian yang berani, tegas serta berwibawa dalam konsep *courtesy*. Konteks ini menjadi nilai

dasar yang sangat fundamental karena imigrasi sebagai garda terdepan kemanan dan pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rawan akan ancaman serta kejahatan dari berbagai kejahatan dunia. Kejahatan lintas negara yang dihadapi meliputi perdagangan narkoba, perdagangan manusia, kejahatan siber, kejahatan internasional yang terorganisasi, terorisme, pelintas batas gelap, penyalahgunaan izin keimigrasian, penyelundupan manusia, separatism, serta pemalsuan dokumen keimigrasian, yang dapat mengancam keamanan, persatuan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai penegakan hukum perbatasan, pemeriksaan keimigrasian merupakan pintu pertama yang harus dilalui oleh berbagai macam orang asing dari seluruh negara dengan berbagai macam latar belakang dan tujuan masuk ke Indonesia. Tidak menutup kemungkinan orang asing memiliki niat jahat yang dapat merusak persatuan, keamanan, dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang harus ditanggulangi oleh pihak imigrasi sebagai penegak hukum di perbatasan Indonesia. Kepribadian tersebut diperlukan dalam tindakan pen deportasian orang asing, atau melakukan penyidikan terhadap orang asing yang diduga melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan keimigrasian untuk diproses di pengadilan (*projustitia*).

Sebagai fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat, petugas imigrasi harus memiliki kejujuran dan kedisiplinan atau disebut *integrity & accountability*. Perilaku ini dapat mendukung instansi imigrasi yang merupakan salah satu pemasukan ekonomi negara melalui Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) juga berkontribusi untuk menyejahterakan masyarakat serta meningkatkan pembangunan dan infrastruktur di Indonesia.

22 Mathias Czaika and De Haas, "The Effectiveness of Immigration Policies," *Population Development Review* 39, no. 3 (2013): 487–508.

Oleh karena itu, dibutuhkan kemampuan-kemampuan dasar keimigrasian yang harus dimiliki, seperti kemampuan berbagai bahasa asing yang baik dan mumpuni, wawasan yang luas tentang nusantara dan dunia, memiliki pengetahuan yang baik, insting keimigrasian, kemampuan manajemen keimigrasian yang baik, kemampuan teknis keimigrasian, serta pengetahuan sosial budaya yang baik. Menurut Jazuli, dalam pemeriksaan keimigrasian di TPI, harus didukung dengan kualitas manajemen operasional dan manajemen SDM terutama adanya spesialisasi tugas bagi petugas imigrasi.²³

Faktanya, sebagian besar petugas imigrasi di TPI belum merujuk pada konsep *courtesy*, melainkan memakai konsep *hospitality* seperti di hotel, restoran, dan kafe. Terdapat 2 petugas imigrasi memakai seragam lengkap dan selendang “duta layanan” berdiri di antrean. Selain itu, TPI menyediakan permen gratis dalam mangkuk yang disediakan di setiap konter untuk penumpang. Di TPI Ngurah Rai Bali, petugas imigrasi memakai udeng, penutup kepala tradisional adat Bali saat bertugas di konter pemeriksaan imigrasi.

Permasalahan lain terkait profesionalisme di TPI adalah petugas imigrasi sebagai ASN Jabatan Fungsional Analis Keimigrasian yang bergabung tahun 2017 dan 2018, belum mendapatkan pelatihan teknis keimigrasian, melainkan hanya pendidikan dan pelatihan (diklat) fungsional, dan belum mengikuti pelatihan lanjutan lainnya. Namun, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Hukum dan HAM belum memiliki pelatihan teknis keimigrasian yang bersifat lanjutan atau tingkat mahir.

Petugas imigrasi tersebut meningkatkan kompetensi dan keahliannya di bidang pemeriksaan keimigrasian dengan

proses belajar mandiri (*learning-by-doing*), serta belajar dari petugas imigrasi senior. Pertukaran informasi (*exchange of knowledge*) hanya terjadi di TPI saat mereka bekerja. Tidak ada dokumen, bahan ajar, atau pedoman tentang pemeriksaan keimigrasian beserta kompetensinya serta belum ada standar kompetensi petugas imigrasi di TPI.

Kondisi ini dapat berdampak buruk terhadap kualitas pelayanan dan pemeriksaan keimigrasian di TPI. Kompetensi yang rendah dapat mengakibatkan lemahnya pemeriksaan keimigrasian di TPI sehingga telah terjadi beberapa kasus nasional dan internasional. Kasus tersebut bisa berupa kemungkinan lolosnya pengguna paspor palsu, penumpang palsu (*impostors*), penyalahguna visa dan izin tinggal, serta orang yang terdapat dalam daftar pencegahan dan penangkalan (Cekal).

Profesionalisme petugas imigrasi di TPI belum didukung dengan teknologi informasi yang memadai. Sistem Aplikasi Perlindungan Keimigrasian (APK/BCM System) yang dipasang (*install*) di TPI saat ini adalah versi 2.0. APK hanya memiliki sistem perekaman data pelintas (PMS), sistem cekal (ECS), dan sistem Interpol I-24/7, belum terpasang sistem pemrosesan penumpang prakedatangan (APIS), pangkalan data spesimen paspor di dunia, dan sistem deteksi penyusup (*impostor*). Alat pendeteksi seperti sinar UV dan IR dalam APK tidak berfungsi dengan baik karena sudah usang.

TPI dilengkapi baterai cadangan (UPS), dan peladen (*server*) yang terkoneksi dengan sistem pusat (EDAS). Data perjalanan penumpang dari komputer di konter disimpan di penyimpanan lokal (*local storage*) dan dikirim ke pusat. Akan tetapi, keterlambatan informasi (*system delay*) sering terjadi karena padatnya arus data, kecilnya *bandwidth*, dan memori kecepatan yang tidak mendukung. Situasi ini dapat memperburuk kualitas pemeriksaan keimigrasian di TPI.

23 Ahmad Jazuli, “Eksistensi Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Keimigrasian,” *JIKH* 12, no. 1 (2018): 89–105.

Karakter Petugas Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi

Keahlian dan karakteristik petugas imigrasi memiliki elemen seperti yang dirumuskan dalam tabel berikut:

Tabel 3
Kerangka Kompetensi
dan Elemen Petugas Imigrasi

Kompetensi	Elemen
Kemampuan berbahasa asing	Kemampuan linguistik (<i>linguistic competence</i>) Kepiawaian linguistik (<i>linguistic performance</i>)
Wawasan kebangsaan dan global	Wawasan nusantara Pengetahuan global Tren migrasi dunia Kejahatan lintas negara
Manajemen Pengetahuan	Pengetahuan Data Informasi Kepemimpinan
Insting dan intuisi	Verifikasi dokumen Identifikasi penyemu Pengawasan dan penindakan Pengambilan keputusan
Kemampuan manajerial	Manajemen SDM Manajemen operasional Manajemen aset Manajemen risiko Manajemen perbatasan Manajemen dokumen
Kemampuan teknis	Peraturan-peraturan (<i>legal basis</i>) Ketentuan pemberlakuan hukum (<i>rule of law</i>) Prosedur operasional standar (SOP) Petunjuk pelaksanaan (<i>code of conduct</i>)
Kemampuan non-teknis	Kode etik (<i>code of ethics</i>) Profesionalisme Utilitarianisme Deontologi (<i>Kantianism</i>)
Kemampuan sosiokultural	Aspek sosial (masyarakat madani) Aspek budaya Pemberdayaan ekonomi masyarakat

Sumber: diolah penulis, 2020

Kemampuan Berbahasa Asing (*Foreign Language Skills*)

Perlintasan orang asing dengan berbagai latar belakang dan tujuan membuat petugas imigrasi harus memiliki kemampuan berbagai macam bahasa asing untuk menghadapi setiap orang yang ingin masuk ke Indonesia dengan berbagai macam bahasa dan budaya yang berbeda. Dengan demikian, mereka dapat memahami latar belakang dan tujuan setiap individu masuk ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut teori linguistik oleh Lyons²⁴, kecerdasan berbahasa terdiri dari dua kategori: kemampuan linguistik (*linguistic competence*) dan kepiawaian linguistik (*linguistic performance*). Kemampuan bahasa merujuk pada penguasaan seseorang atas ilmu bahasa atau linguistik. Sedang kepiawaian berbahasa menunjukkan kemampuan seseorang menggunakan bahasa di dalam sebuah tindak komunikasi.

Petugas imigrasi tidak perlu menguasai ilmu bahasa atau linguistik secara formal, kecuali petugas tersebut memiliki latar belakang pendidikan ilmu linguistik. Sementara itu, kepiawaian berbahasa yang perlu dimiliki mencakup kemampuan komunikasi verbal/ lisan yang handal, kemampuan komunikasi tulisan, kemampuan berbahasa dalam wawancara dan interogasi, kemampuan menyampaikan informasi yang akurat, serta kemampuan berbahasa dalam pengambilan keputusan dan memberikan arahan yang jelas. Jadi, jika ingin menguasai dunia, kuasilah bahasa asing!

Wawasan Global dan Nusantara (*International and National Outlooks*)

Pengetahuan tentang kebangsaan, budaya, sosial, dan karakter masyarakat

24 John Lyons, "On Competence and Performance and Related Notions," *Performance and competence in second language acquisition* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996): 11-32.

daerah di Indonesia sangat perlu. Penguasaan wawasan ini menjadi salah satu acuan untuk pelaksanaan tugas keimigrasian baik di setiap kantor imigrasi maupun di TPI dalam melakukan pelayanan keimigrasian, pemeriksaan keimigrasian, serta pengawasan dan penindakan keimigrasian.

Wawasan global yang wajib dimiliki ini juga sangat bermanfaat untuk mendukung kinerja mereka dalam melakukan pemeriksaan keimigrasian di TPI serta pemberian pelayanan dokumen keimigrasian kepada orang asing di kantor imigrasi. Petugas imigrasi harus memiliki wawasan global yang cakupannya luas, karena setiap orang asing yang ingin masuk ke wilayah Indonesia memiliki latar belakang, motif dan modus, serta tujuan yang berbeda.

Kemampuan wawasan global menjadi suatu keahlian wajib dimiliki. Sebagai contoh, saat berhadapan dengan orang asing yang memiliki latar belakang negara yang sedang dilanda ancaman terorisme maka petugas imigrasi akan dapat menganalisis dan mengetahui apa tujuan orang asing tersebut berkunjung ke Indonesia, apakah itu untuk berlindung, kabur, mencari suaka atau bahkan menyebarkan radikalisme dan terorisme ke masyarakat Indonesia. Selain itu, pengetahuan ini dapat berupa tren migrasi dunia, isu keimigrasian yang sedang terjadi di negara lain, serta kejahatan lintas negara yang kian marak. Pengetahuan global dan wawasan nusantara ini menjadi informasi awal dan modal dasar untuk mengantisipasi segala bentuk kejahatan lintas negara, pelanggaran keimigrasian, dan tindak pidana dalam kasus keimigrasian.

Manajemen Pengetahuan (*Knowledge Management*)

Manajemen pengetahuan juga merupakan bentuk aktualisasi dari wawasan oleh petugas imigrasi yang terdiri dari tiga pilar yakni pengetahuan, data, informasi, dan faktor kepemimpinan menjadi dasar

dalam manajemen pengetahuan. Di era globalisasi, perbedaan kebudayaan, perbedaan bahasa menjadi suatu hal yang harus dihadapi oleh untuk dapat mengizinkan atau memulangkan kembali orang asing saat pemeriksaan keimigrasian. Petugas imigrasi harus siap dengan tantangan revolusi industri 4.0. terutama teknologi informasi yang berbanding lurus dengan era disrupsi (*disruptive era*) masa dengan penuh gangguan.

Pengambilan keputusan terhadap setiap pelayanan keimigrasian dan pemeriksaan keimigrasian dapat berbasis teknologi kecerdasan buatan mutakhir dan sistem informasi yang terpadu. Sehingga, kepemimpinan manajemen pengetahuan atau *knowledge management leadership* juga menjadi pilar dalam manajemen pengetahuan yang berperan dalam pengembangan inovasi tersebut.²⁵

Pada tahap awal, data merupakan fakta-fakta yang menampilkan informasi yang spesifik tapi tidak terstruktur atau memiliki pola dan konteks yang ajek sebagai dasar pengetahuan. Data mentah merupakan data yang belum diolah dan didapat secara acak. Data keimigrasian yakni data terkait WNI dan orang asing yang terekam dalam sistem informasi keimigrasian, yang disampaikan dari instansi terkait, yang dilaporkan oleh orang lain, dan yang berada di berbagai sumber elektronik. Data keimigrasian dapat dijadikan dasar untuk langkah berikutnya berupa pengolahan dan analisis data untuk dijadikan informasi keimigrasian. Petugas imigrasi harus peduli terhadap data dan waspada dalam penggunaan data baik yang berhubungan maupun yang tidak berkaitan dengan keimigrasian.

25 Mario J Donate and Jesús D Sánchez de Pablo, "The Role of Knowledge-Oriented Leadership in Knowledge Management Practices and Innovation," *Journal of Business Research* 68, no. 2 (2015): 360–370.

Gambar 1
Piramida Pilar Manajemen Pengetahuan



Sumber: Donate & Pablo, 2015

Dalam tahap informasi, pengetahuan yang bersumber dari informasi harus sesuai konteks (*contextualized*), memiliki kategori, ada kalkulasi, dan sudah terseleksi. Data yang akan dijadikan informasi bukan merupakan data mentah, melainkan data yang sudah diseleksi, disaring, dan memiliki relevansi dan tujuan. Informasi ini dapat berupa data tentang orang asing yang termasuk dalam daftar pencegahan dan penangkalan (cekal), data terkait pelaku kriminal dalam daftar pencarian orang (DPO), atau data yang terkait dokumen keimigrasian. Jenis data ini menjadi informasi penting bagi petugas imigrasi di TPI dan kantor imigrasi untuk diolah, dianalisis dan dijadikan dasar dalam melakukan pemeriksaan keimigrasian, pelayanan publik, dan penindakan keimigrasian.

Pada tataran pengetahuan (*knowledge*), setelah mendapat data dan mengolah informasi, petugas imigrasi wajib memiliki kompetensi yang meliputi konsep apa-kenapa-bagaimana *know-what*, *know-why*, *know-how*, pemahaman *understanding*, pengalaman, wawasan *insight*, intuisi, serta kontekstualisasi informasi *contextualized information*. Pengetahuan berhubungan dengan tahap pelaksanaan konsep apa-kenapa-bagaimana seperti dalam proses pemeriksaan keimigrasian hingga pengambilan keputusan di TPI. Selain

didapat secara formal, pengetahuan juga merupakan produk pengalaman, pemahaman norma-norma yang didapat dari lingkungan sekitarnya. Pengalaman dan pemahaman ini menjadi pengetahuan yang memiliki peran penting dalam melakukan pelayanan keimigrasian, pemeriksaan keimigrasian dan pengawasan keimigrasian. Pengetahuan merupakan perpaduan antara pengalaman, nilai-nilai, informasi kontekstual, wawasan pakar, dan intuisi dasar yang terbalut dalam sebuah kerangka untuk mengevaluasi dan membentuk pengalaman dan informasi baru.

Insting dan Intuisi (*Instinct/ Intuition*)

Insting manusia adalah sesuatu yang abstrak, dan setiap manusia memiliki insting atau naluri. Insting dan intuisi adalah bentuk dukungan secara alami dalam tahap pemeriksaan keimigrasian yang berupa verifikasi dokumen, identifikasi penyemu, pengawasan dan penindakan keimigrasian, serta pengambilan keputusan.

Butuh banyak pengalaman di bidang keimigrasian untuk menajamkan insting dan intuisi saat melakukan pemeriksaan keimigrasian terhadap berbagai macam orang asing dengan berbagai latar belakang dan tujuan masuk ke wilayah Indonesia. Dalam menghadapi banyaknya orang asing yang masuk dan cepatnya periode pelayanan menjadikan kemampuan insting dalam pemeriksaan menjadi suatu hal yang harus dimiliki. Pada tahap pemeriksaan primer, seperti verifikasi dokumen & wawancara orang di konter, insting dan intuisi bekerja secara bersamaan.

Petugas imigrasi tidak sekadar melakukan pemeriksaan dokumen perjalanan, dokumen keimigrasian dan identifikasi penumpang, tetapi juga menggunakan insting dan intuisi dalam menganalisis motif, modus dan perilaku orang. Sebagai contoh, adanya proses pemeriksaan orang asing dengan latar belakang negara

yang dilanda kasus terorisme dan banyak penyelundupan manusia. Petugas imigrasi dituntut untuk menggunakan intuisinya dalam menganalisis berbagai aspek, gejala, dan gerak-gerik penumpang serta dokumen perjalanan yang dimilikinya agar dapat menggunakan kewenangannya untuk memulangkan orang asing yang dicurigai dan layak ditolak masuk tersebut. Dalam melakukan verifikasi dokumen, seorang petugas imigrasi akan mencocokkan data di dokumen dengan pemegangnya dan melakukan identifikasi pemegang dokumen tersebut untuk mendapatkan penyemu (*impostor*). Selain itu, insting dan intuisi digunakan juga dalam melakukan pengawasan dan penindakan keimigrasian.

Kemampuan Manajerial (*Managerial Skills*)

Kemampuan manajemen yang baik menjadi kemampuan yang wajib dimiliki oleh petugas imigrasi, seperti kemampuan manajemen waktu yang saat ini menjadi masalah dalam pelayanan keimigrasian. Waktu pelayanan dan banyaknya antrean saat melayani penerbitan paspor RI, izin masuk, izin tinggal dan berbagai macam sifat serta kesibukan setiap pemohon menunjukkan bahwa kemampuan manajemen ini menjadi hal penting saat bekerja. Secara organisasi, terdapat lima manajemen yang wajib dikuasai: manajemen sumber daya manusia (SDM), manajemen operasional, manajemen aset barang, manajemen risiko, manajemen perbatasan, dan manajemen dokumen.

Di TPI, penerapan manajemen perbatasan (*border management*) dan keamanan perbatasan (*border security*) memiliki peran yang penting dalam menjaga kedaulatan negara. Pemeriksaan keimigrasian di TPI yang efektif didukung oleh kebijakan-kebijakan, petugas imigrasi yang terlatih dan profesional, serta sistem manajemen perbatasan. Pengelolaan pemeriksaan keimigrasian di perbatasan juga perlu menggunakan asesmen manajemen

perbatasan, kemampuan dalam penyusunan, analisis dan penerapan manajemen risiko beserta evaluasinya. Pelaksanaan pemeriksaan keimigrasian di pintu masuk dan keluar wilayah Indonesia berlandaskan pada manajemen risiko perbatasan yang bertujuan untuk mengurangi kejahatan lintas negara melalui TPI. Pada tataran administrasi publik, mereka harus mampu menguasai manajemen operasional, manajemen aset, dan termasuk manajemen dokumen: dokumen perjalanan dan dokumen keimigrasian sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kemampuan Teknis (*Technical Skills*)

Keterampilan teknis keimigrasian adalah kemampuan dasar yang harus dimiliki seperti *hardskills*. Kemampuan teknis ini merujuk pada keahlian pada pemahaman, analisis dan implementasi hukum atau peraturan-peraturan sebagai dasar hukum melakukan pekerjaan (legal basis) serta ketentuan pemberlakuan hukum (*rule of law*). Kemampuan teknis lainnya ialah keahlian dalam memahami, mengimplementasikan Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam pelaksanaan tugas. Petugas imigrasi wajib memiliki keahlian teknis dalam pengambilan keputusan teknis keimigrasian atau *decision-making* yang cepat, akurat dan berdasar hukum, karena kebijakan dan tren keimigrasian sangat dinamis berdasarkan pada petunjuk pelaksanaan (*code of conduct*).

Kemampuan teknis petugas imigrasi yang utama yaitu terkait wawasan tentang dokumen perjalanan, dokumen keimigrasian, kebijakan visa dan izin tinggal, prosedur pemeriksaan keimigrasian di TPI, pengawasan dan penindakan keimigrasian, pelayanan keimigrasian, serta penegakan hukum keimigrasian.

Kemampuan Non-Teknis (*Non-Technical Skills*)

Selain kemampuan teknis, petugas imigrasi harus menguasai kemampuan non-teknis atau *softskills* yang merupakan kombinasi kemampuan sosial, komunikasi, karakter, kepribadian, sifat, perilaku, kecerdasan sosial, dan kecerdasan emosional. Kemampuan ini sebagai landasan dalam melakukan pekerjaan di TPI, kantor imigrasi untuk mencapai visi, misi, kinerja, dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Keahlian non-teknis terdiri dari 7 kompetensi yakni kemampuan kepemimpinan, kerja tim, kemampuan komunikasi, pemecahan masalah, etika kerja, fleksibilitas/ kemampuan beradaptasi, serta kemampuan interpersonal.

Dalam kaitannya dengan kemampuan non-teknis dalam etika publik, petugas imigrasi wajib memegang teguh pedoman berperilaku baik saat di kantor maupun di luar kantor, baik ketika waktu bekerja maupun pada saat di luar jam kerja yang merujuk pada kode etik (*code of ethics*). Kemampuan non-teknis ini mendukung keahlian teknis yaitu integrasi antara pedoman pelaksanaan dan kode etik menuju profesionalisme ASN dalam pelayanan publik.

Dalam teori filsafat, petugas imigrasi harus memiliki perspektif deontologis, dan bagi yang menduduki jabatan harus memiliki pandangan utilitarianisme, serta harus menyeimbangkan nilai-nilai integritas, nilai-nilai publik, kesetaraan sosial, yang berfokus pada kewajiban pelaksanaan administrasi publik berdasarkan etika administratif.²⁶ Utilitarianisme sebagaimana dikemukakan oleh Jeremy Bentham tahun 1748-1832 merupakan sebuah konsep dalam pelayanan publik dan keadilan sosial yang akan selalu melakukan tindakan dan dampak positif karena meningkatkan kepuasan publik.

26 Jeremy F Plant, "Responsibility in Public Administration Ethics," *Public Integrity* 20, no. sup1 (2018): S33-S45.

John Stuart Mill tahun 1806-1873 menyebut bahwa utilitarianisme merupakan prinsip untuk melakukan hal-hal yang menyangkut kebenaran berhubungan dengan tindakan-tindakan, menciptakan kebahagiaan orang, dan sebagai dasar moralitas.

Dalam studi yang lebih komprehensif, Harsanyi berpendapat bahwa utilitarianisme adalah sebuah pilihan antara utilitarianisme tindakan dan utilitarianisme peraturan serta memicu permasalahan internal.²⁷ Utilitarianisme tindakan yaitu konsep dasar tindakan yang dilakukan oleh individu sementara utilitarianisme peraturan terkait dengan moralitas dasara dan intuisi moral setiap individu. Dia menyimpulkan bahwa nilai-nilai tertinggi pada tiap manusia bukan terletak pada nilai moralnya, melainkan nilai sosialnya, dan kesetaraan, keadilan, dan kesejajaran merupakan esensi dari utilitarianisme. Lyons menulis bahwa utilitarianisme menjunjung hak dan kewajiban dalam moralitas dan mencerminkan kesejahteraan publik, keluarga dan individu yang menjadi pertimbangan dalam pembuatan kebijakan.²⁸

Perspektif deontologi yang bersumber pada kantianisme harus dimiliki petugas imigrasi di lapangan. Lyons menekankan bahwa teori Waldo tentang administrasi publik dan etika publik dalam organisasi pemerintah adalah sebagai isu yang rumit dan kompleks, serta sulit untuk dijelaskan dan dipahami. Kewajiban petugas penegak hukum keimigrasian harus patuh dan tunduk pada konstitusi, hukum, bangsa dan negara demokrasi, norma dan birokrasi organisasi, profesi dan profesionalisme, keluarga dan teman, individu masing-masing, masyarakat, kepentingan dan kesejahteraan masyarakat, harmoni, serta tuhan dan agama.

27 John C Harsanyi, "Rule Utilitarianism, Equality, and Justice," *Social Philosophy and Policy* 2, no. 2 (1985): 115-127.

28 David Lyons, "Utilitarianism," *Wiley Encyclopedia of Management* (2015): 1-4.

Thompson menjelaskan bahwa setiap penegak hukum memiliki tanggung jawab pribadi dan tanggung jawab moral, yang tidak melekat pada kantor, bukan pada keputusan kolektif dan peran.²⁹ Lee juga menjabarkan bahwa prinsip Kant merupakan prinsip terbaik sebagai prinsip formalitas karena berisi kebenaran-kebenaran dalam hal moral hukum.³⁰ Artinya, prinsip moralitas Kant ini relevan dengan tujuan moral seperti seorang penyidik (PPNS Keimigrasian) yang melakukan penyidikan, interogasi, dan penindakan yang harus menghormati setiap orang yang dihadapinya sesuai dengan pedoman/ petunjuk pelaksanaan dan kode etik. Namun demikian, Schuck memiliki argumen bahwa nilai dan norma petugas tidak terbatas pada etika deontologis tapi juga hak asasi manusia, historis, kekeluargaan, keadilan dan kedaulatan.³¹

Kemampuan Sosiokultural (Socio-Cultural Skills)

Peran imigrasi tidak hanya berada di Republik Indonesia, imigrasi juga dapat ditempatkan di luar wilayah Indonesia, dan petugas imigrasi harus siap ditempatkan di negara mana pun dengan berbagai macam budaya dan beraneka ragam orangnya. Kemampuan sosial budaya yang cakap agar dapat cepat beradaptasi di berbagai tempat yang telah ditentukan oleh negara sangat dibutuhkan.

Petugas imigrasi harus dapat beradaptasi dan bersosialisasi baik vertikal maupun horizontal, sehingga dikenal publik dan dicintai rakyatnya. Aspek sosial

(masyarakat madani), aspek budaya dan pemberdayaan ekonomi masyarakat menjadi sebuah luaran (*outcomes*) dari manajemen kinerja (*performance management*) dalam organisasi publik.

PENUTUP

Kesimpulan

Perspektif pelayanan publik dalam proses pemeriksaan keimigrasian di TPI tidak sama dengan pelayanan barang dan jasa pada sektor swasta karena berkaitan dengan kedaulatan absolut sebuah negara, stabilitas keamanan, politik, perekonomian, dan sosial budaya (*selective policy*). Bahwa bentuk pelayanan publik dalam pemeriksaan keimigrasian di TPI di Indonesia memiliki perbedaan karakter dan konsep pelayanan publik yang diterapkan dari sektor publik lainnya karena pemeriksaan keimigrasian merupakan sektor penegakan hukum perbatasan. Bentuk pelayanan publik dalam pemeriksaan keimigrasian di TPI merujuk pada konvensi ICAO dengan Annex 9 tentang Facilitation, Undang-Undang No.6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Peraturan Menteri Hukum dan HAM No.44 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemeriksaan Masuk dan Keluar Wilayah Indonesia melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi, dan beberapa Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi tentang Pemeriksaan Keimigrasian dan Dokumen Perjalanan.

Bentuk pelayanan publik di TPI mengandung aspek keamanan perbatasan, penegakan hukum perbatasan (*border integrity*) dengan menerapkan manajemen pemeriksaan di perbatasan atau *Border Control Management* (BCM), manajemen risiko perbatasan (*border risk management*), manajemen penilaian perbatasan (*border management assessment*), serta sistem informasi manajemen perbatasan atau *BCM system*. Prinsip pemeriksaan keimigrasian dalam kerangka pelayanan publik merujuk

29 Dennis Thompson, "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands," *The American Political Science Review* (1927) 74, no. 4 (1980): 905.

30 Byeong D Lee, "The Moral Law as a Fact of Reason and Correctness Conditions for the Moral Law" 57, no. 1 (2018): 47–66.

31 Peter H Schuck, "The Morality of Immigration Policy.(Symposium: National Borders and Immigration)," *San Diego Law Review* 45, no. 4 (2008): 805–897.

pada moral dan hukum pada otoritas publik berdasarkan asas konstruktivisme, formalitas, positivisme, dan ketentuan pemberlakuan hukum.

Dalam rangka profesionalisme saat pemeriksaan keimigrasian, terdapat delapan kompetensi dan elemen-elemen yang berbeda meliputi karakter, etika, dan kompetensi petugas imigrasi di TPI di Indonesia yang mencakup berbagai aspek kemampuan dan kapabilitas.

Saran

Berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan, beberapa rekomendasi yang dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Pemahaman, perspektif, paradigma terkait bentuk pelayanan publik di bidang keimigrasian dan pemeriksaan keimigrasian di TPI perlu diubah dari yang sebatas pelayanan publik menjadi sebuah bentuk pelayanan publik yang berbeda karena adanya kegiatan pemeriksaan keimigrasian, penegakan hukum perbatasan, dan kedaulatan negara, serta hal ini dapat dijadikan rujukan perumusan konsep kebijakan pemeriksaan keimigrasian di TPI.
2. Delapan kompetensi dan elemennya bagi ASN sebagai petugas imigrasi di TPI dapat dijadikan acuan/pedoman dalam pembuatan etika dan prosedur petugas imigrasi oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dalam pelaksanaan pemeriksaan keimigrasian di TPI.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih kepada Direktur dan Wakil Direktur 1 Politeknik Imigrasi, BPSDM Hukum dan HAM, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, serta semua pihak yang telah mendukung penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Ridwan, and Sri Kuncoro Bawono. "The Quality of Government of Immigration Control at Airports: Principles, Perspectives and Practices." *PEOPLE: International Journal of Social Sciences* 5, no. 3 (2019): 442–456.
- Arifin, Ridwan, Intan Nurkumalawati, and Bobby Briando. "The Theoretical Perspectives of Immigration Controls: Immigration Clearance Process, Selective Policy and Security Approach at Airports in Indonesia." In *Second International Conference on Multidisciplinary Academic Research*, 251–260. Sydney: Asia Pacific Institute of Advanced Research, 2019.
- Bossong, Raphael, and Helena Carrapico. *EU Borders and Shifting Internal Security Technology, Externalization and Accountability*. 1st ed. 2016. Cham : Springer International Publishing: Imprint: Springer, 2016.
- Bowen, Glenn A. "Document Analysis as a Qualitative Research Method." *Qualitative research journal* 9, no. 2 (2009): 27–40.
- Broeders, Dennis, and James Hampshire. "Dreaming of Seamless Borders: ICTs and the Pre-Emptive Governance of Mobility in Europe." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39, no. 8 (2013): 1201–1218.
- Chacon, Jennifer M. "Unsecured Borders: Immigration Restrictions, Crime Control and National Security." *Immigr. & Nat'lity L. Rev.* 28 (2007): 1827–1891.
- Chambers, Peter. "The Embrace of Border Security: Maritime Jurisdiction, National Sovereignty, and the Geopolitics of Operation Sovereign Borders." *Geopolitics* 20, no. 2 (2015): 404–437.
- Czaika, Mathias, and De Haas. "The Effectiveness of Immigration Policies." *Population Development Review* 39, no. 3 (2013): 487–508.

- Donate, Mario J, and Jesús D Sánchez de Pablo. "The Role of Knowledge-Oriented Leadership in Knowledge Management Practices and Innovation." *Journal of Business Research* 68, no. 2 (2015): 360–370.
- Firdaus, Insan. "Optimalisasi Pos Lintas Batas Tradisional Dalam Pelaksanaan Fungsi Keimigrasian Studi Kasus Imigrasi Entikong." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 1 (2018): 57–71.
- Harsanyi, John C. "Rule Utilitarianism, Equality, and Justice." *Social Philosophy and Policy* 2, no. 2 (1985): 115–127.
- Jazuli, Ahmad. "Eksistensi Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Keimigrasian." *JIKH* 12, no. 1 (2018): 89–105.
- Joniansyah. "Begini 512 Cpn Dirjen Imigrasi Diplot Di Bandara Soekarno-Hatta." *Tempo.Co*, 2018. <https://metro.tempo.co/read/1059935/begini-512-cpn-dirjen-imigrasi-diplot-di-bandara-soekarno-hatta>.
- Jordan, Grant. "Reinventing Government: But Will It Work?" *Public Administration* 72, no. 2 (1994): 271–279.
- Kolossov, Vladimir. "Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches." *Geopolitics* 10, no. 4 (2005): 606–632.
- Lee, Byeong D. "The Moral Law as a Fact of Reason and Correctness Conditions for the Moral Law" 57, no. 1 (2018): 47–66.
- Lyons, David. "Utilitarianism." *Wiley Encyclopedia of Management* (2015): 1–4.
- Lyons, John. "On Competence and Performance and Related Notions." *Performance and competence in second language acquisition* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996): 11–32.
- Nugroho, Trisapto Wahyudi Agung. "Analisis E-Government Terhadap Pelayanan Publik Di Kementerian Hukum Dan Ham (Analysis Of E-Government To Public Services In The Ministry Of Law And Human Rights)." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 3 (2017): 279–296.
- Plant, Jeremy F. "Responsibility in Public Administration Ethics." *Public Integrity* 20, no. sup1 (2018): S33–S45.
- Rawls, John. "Kantian Constructivism in Moral Theory." *The Journal of Philosophy* 77, no. 9 (1980): 515–572.
- Rothstein, Bo, and Jan Teorell. "Impartiality as a Basic Norm for the Quality of Government: A Reply to Francisco Longo and Graham Wilson." *Governance* 21, no. 2 (2008): 201–204.
- Salminen, Ari. "Public or Private: The 'Grey' Area of Ethics Considered." In *EGPA Annual Conference*. Vol. 1. Slovenia: Faculty of Public Administration, University of Vaasa, 2004.
- Schuck, Peter H. "The Morality of Immigration Policy. (Symposium: National Borders and Immigration)." *San Diego Law Review* 45, no. 4 (2008): 805–897.
- Thompson, Dennis. "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands." *The American Political Science Review* (1927) 74, no. 4 (1980): 905.
- Widodo, Joko. "Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik." *Malang: CV Citra* (2001).
- Peraturan-Peraturan:**
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5216).
- Peraturan Pemerintah No 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang. Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5409).
- Peraturan Menteri Hukum Nomor 44 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemeriksaan Masuk dan Keluar Wilayah Indonesia

melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi
(Berita Negara Republik Indonesia
Tahun 2015 Nomor 1834).

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur
Negara dan Reformasi Birokrasi
No.63/ 2003 tentang Pedoman Umum
Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Anex 9, 2017, ICAO about Facilitation



PENTINGNYA MITIGASI RISIKO DAMPAK KEPENUHSESAKAN PADA LAPAS DAN RUTAN DI INDONESIA (*The Importance of Risk Mitigation of Overcrowding Impact in Correctional Institution and State Detention Centers in Indonesia*)

Padmono Wibowo

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI

BPSDM Hukum dan HAM

Politeknik Ilmu Pemasaran, Depok

padmonowibowo@gmail.com

Tulisan Diterima: 09-04-2020; Direvisi: 22-06-2020; Disetujui Diterbitkan: 25-06-2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.263-284>

ABSTRAK

Tingkat kepenuhresakan penghuni (narapidana dan tahanan) Lapas dan Rutan di Indonesia semakin tinggi. Kepenuhresakan telah terjadi sejak tahun 1990-an dan hingga awal tahun 2020 telah mencapai 103% dari kapasitas hunian. Kepenuhresakan di 326 Lapas di Indonesia mencapai jumlah 261 Lapas atau 80,06% sedangkan kepenuhresakan di 165 Rutan mencapai jumlah 142 Rutan atau 86,06%. Dampak yang timbul dari tingginya kepenuhresakan ini adalah maraknya gangguan keamanan dan ketertiban, penyebaran penyakit menular, penurunan kualitas hidup, dan kegagalan dalam pencapaian tujuan pembinaan Pemasaran. Kondisi yang tidak diharapkan adalah terjadinya bencana kemanusiaan. Alih-alih sebagai tempat penghukuman, Lapas dan Rutan menjadi tempat terburuk tidak terlindunginya hak asasi manusia. Upaya mitigasi risiko dampak kepenuhresakan penghuni Lapas dan Rutan sangat perlu dilakukan untuk menyusun strategi pencegahan, penanggulangan, dan penanganan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini berupa analisis mengenai mitigasi risiko dampak kepenuhresakan penghuni Lapas dan Rutan di Indonesia. Diharapkan melalui penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai mitigasi dampak kepenuhresakan, upaya-upaya yang dilakukan untuk penurunan tingkat kepenuhresakan serta seberapa optimal kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan dalam pencegahan, penanggulangan, dan penanganan kepenuhresakan narapidana dan tahanan. Diharapkan juga melalui penelitian ini dapat memberikan sebuah gambaran mitigasi risiko dampak kepenuhresakan penghuni Lapas dan Rutan di Indonesia.

Kata kunci: mitigasi; risiko; kepenuhresakan; narapidana.

ABSTRACT

The level of overcrowding of inmates (prisoners and detainees) of Correctional Institutions (LAPAS) and State Detention Centers (RUTAN) in Indonesia is getting higher. Overcrowding has occurred since the 1990s, and until early 2020 it has reached 103% of the occupancy capacity. Overcrowding in 326 Correctional Institutions in Indonesia reached 261 Correctional Institutions or 80.06% while the overcrowding in 165 State Detention Centers reached 142 State Detention Centers or 86.06%. The impact arising from the high degree of overcrowding is the rise of security and order disturbances, the spread of infectious diseases, a decrease in the quality of life of failure in achieving the goals of Correctional Development. Unexpected condition is the occurrence of humanitarian disasters instead of being a place of punishment, Correctional Institutions and State Detention Centers are the

impact of the overcrowding of inmates of the Correctional Institutions and State Detention Centers, and it is necessary to develop a strategy for prevention, mitigation and management. This research uses a qualitative approach. Results of this study are analysis the risk mitigation of the impact of the overcrowding of inmates of the Correctional Institutions and State Detention Centers in Indonesia. This research hoped to provide mitigation overview of the overcrowding impact in Indonesia and efforts to reduce the level of overcrowding and how optimal the policies that have been taken in preventing, overcoming, and handling the overcrowding. It is also hoped that through this research, it can provide an overview of mitigating the risk of the impact of the overcrowding of inmates of Correctional Institutions and State Detention Centers in Indonesia.

Keywords: mitigation; risk overcrowding; inmates.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kepenuhsesakan (*Overcrowding*) tingkat hunian Narapidana dan Tahanan pada Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) dan Rumah Tahanan Negara (Rutan) di Indonesia semakin mengkhawatirkan. Berdasarkan sistem *database* Pemasyarakatan bulan Februari 2020 berjumlah 268.919 orang atau 103% dari kapasitas hunian yaitu sebesar 131.931 orang. Tingkat hunian cenderung meningkat setiap tahun tidak sebanding dengan jumlah Lapas dan Rutan. Hal ini berdampak pada gangguan keamanan dan ketertiban, kesehatan, dan efektivitas pelaksanaan pembinaan. Jika kondisi kepenuhsesakan ini tidak mendapat perhatian serius dan menemukan solusi mengatasinya akan berdampak pada situasi yang lebih serius yaitu bencana kemanusiaan. Oleh karena itu mitigasi risiko sangat perlu dilakukan untuk membantu dilakukannya upaya-upaya pencegahan, penindakan dan penanggulangan akibat terjadinya kepenuhsesakan (*overcrowding*) penghuni Lapas dan Rutan. Lapas dan Rutan memiliki kapasitas yang berbeda-beda dan di kelola oleh sumber daya manusia yang jumlah dan kualitasnya berbeda-beda pula. Kondisi ini yang melatarbelakangi perlunya mitigasi risiko akibat kepenuhsesakan penghuni pada Lapas dan Rutan di Indonesia.

Banyak faktor yang menyebabkan tidak mampu dilakukannya pengurangan ataupun penghentian laju penambahan

narapidana dan tahanan di Lapas dan Rutan, seperti tingkat hukuman penjara dan tren kejahatan, faktor sosio-ekonomi dan politik, hambatan dan penundaan dalam mengakses peradilan, penahanan pra-adjudikasi yang melampaui batas, kebijakan peradilan hukuman pidana, kebijakan pengendalian narkoba, pemberian hukuman penjara yang tidak pantas, penggunaan alternatif hukuman penjara yang tidak memadai dan kapasitas dan prasarana penjara yang tidak memadai¹. Hal tersebut diperkuat oleh penelitian dari *Institute for Criminal Justice Reform (ICJR)*² faktor-faktornya antara lain yang disebabkan oleh politik pemidanaan di Indonesia, kebijakan hukum pidana yang berkontribusi pada *overcrowding*, pengaruh penahanan praprosidangan, paradigma penegak hukum bahwa penahanan merupakan keharusan, aturan penahanan praprosidangan dalam KUHAP masih lemah dan pengaruh pendekatan *punitif* dalam tindak pidana narkoba. Ibarat Lapas dan Rutan sebuah bendungan yang menampung sumber airnya dari para aparat penegak hukum yang dengan gencar melakukan penegakan hukum dengan memasukkan ke dalam penjara/penahanan. Hampir semua produk perundang-undangan

- 1 Komite Internasional Palang Merah (ICRC), *Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi Kepadatan Dalam Penjara*, Pertama. (New York: UNODC, 2013), 19–36.
- 2 Rully Novian et al., *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*, ed. Zainal; Anggara Abidin, Pertama. (Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), 2018), 36–61.

memiliki sifat memaksa dengan ancaman pidana penjara yang bermuara ke penjara sehingga terjadilah kepenuhsesakan hunian Lapas dan Rutan.

Latar Belakang

Sistem Pemasyarakatan sesuai dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan bertujuan membentuk narapidana menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahannya, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga diterima kembali oleh lingkungan masyarakat serta menjadi warga negara yang baik dan bertanggungjawab. Fungsi Lapas adalah menyiapkan Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bertanggungjawab atau secara ringkas sebagai proses reintegrasi sosial.

Belum ada kebijakan untuk melakukan mitigasi risiko terjadinya kepenuhsesakan penghuni pada Lapas dan Rutan di Indonesia. Padahal tingkat kepenuhsesakan (*Overcrowding*) tingkat hunian Narapidana dan Tahanan pada Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) dan Rumah Tahanan Negara (Rutan) di Indonesia sudah terjadi sejak lama. Kepenuhsesakan terjadi jika rasio jumlah penghuni dalam suatu Lapas atau Rutan lebih dari 100 persen (100%) dari kapasitas penghuninya. Berdasarkan sistem *database* Pemasyarakatan bulan Februari 2020 berjumlah 268.919 orang atau 103% dari kapasitas hunian yaitu sebesar 131.931 orang. Menurut *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC)³ Kepadatan (*overcrowding*) didefinisikan dengan mengacu pada tingkat hunian dan kapasitas resmi penjara. Menggunakan rumus sederhana ini, kepadatan mengacu

pada situasi di mana jumlah tahanan melebihi kapasitas resmi penjara. Tingkat kepadatan didefinisikan sebagai bagian dari tingkat hunian di atas 100 persen. Sedangkan Hans-Joerg Albrecht⁴ berpendapat *overcrowding* merujuk pada penilaian multidimensi terhadap permasalahan inti yang ditimbulkan sehingga berakibat pada menurunnya standar kualitas hunian. *The Mandela Rules*⁵ sebagai regulasi internasional yang mengatur Standar Minimum Perlakuan terhadap Tahanan (SMR) menyatakan bahwa “akomodasi yang disediakan untuk digunakan tahanan dan khususnya semua akomodasi tidur harus memenuhi semua persyaratan kesehatan, memperhatikan kondisi iklim dan khususnya kadar kubik udara, luas minimal lantai, pencahayaan, pemanasan dan ventilasi”.

Komite Eropa untuk Pencegahan Penyiksaan dan Perlakuan Tidak Manusiawi atau Merendahkan (*Committee for the Prevention of Torture and Inhuman/CPT*) menganggap 4 meter persegi per orang sebagai persyaratan minimum untuk hunian bersama dan 6 meter persegi untuk sel penjara hunian tunggal. Dikatakan bahwa, meskipun CPT tidak pernah meletakkan norma tersebut secara langsung, indikasinya adalah bahwa mereka akan mempertimbangkan 9-10 meter persegi sebagai ukuran yang diinginkan dari sel untuk satu tahanan⁶. Kepenuhsesakan hunian Penjara-penjara dan Lembaga-lembaga Pemasyarakatan tidak hanya terjadi di Indonesia, akan tetapi terjadi pula di banyak

3 Komite Internasional Palang Merah (ICRC), *Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi Kepadatan Dalam Penjara*, 8–9.

4 Hans-Joerg Albrecht, “Prison Overcrowding: Finding Effective Solutions Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities,” in *Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities* (United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and Treatment of Offenders (UNAFEI), 2012), 5.

5 Resolusi Majelis Umum PBB, *The Nelson Mandela Rules*, ed. Padmono Wibowo (Jakarta: Penerbit Politeknik Ilmu Pemasyarakatan, 2017).

6 Albrecht, “Prison Overcrowding: Finding Effective Solutions Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities.”

negara lain. Menurut Laporan *International Center for Prison Studies (ICPS)* yang dikutip oleh Supriadi Widodo⁷ bahwa pada tahun 2016 lebih dari 10,35 juta orang berada dalam penjara di seluruh dunia. Sebagian besar negara-negara di Afrika mengalami *extreme overcrowding* yaitu kepadatan di atas 150% di antaranya adalah Zambia (303%), Uganda (293%), Benin (248%), Burundi (247%) dan Sierra Leone (230%). Negara-negara di wilayah Amerika yang terpadat adalah Haiti (452%), El Salvador (348%), Guatemala (298%), dan Grenada (235%). Untuk Negara-negara di Asia yaitu Filipina (440%), Banglades (210%), dan Indonesia (190%). Di Eropa negara yang mengalami *critical overcrowding* yaitu kepadatan di atas 120% yaitu Makedonia (132%), Hongaria (129%), Siprus (124%) dan Rumania (122%).

Tabel 1. Clusters of Overcrowding⁸

Final Cluster Centers			
	Cluster		
	1	2	3
Share of Regions at Clusters () percent of countries from a region falling in clusters 1-3	23% (100) N. Europe 36% (90) W. Europe 5% (10) S. Europe 5% (33) Far East 5% (10) S.E. Asia	9% (25) S. Africa 4% (10) S.E. Asia 39% (53) E. Europe 13% (40) S. Europe 4% (10) W. Europe	8% (75) S. Africa 9% (100) E. Africa 14% (100) W. Africa 5% (100) N. Africa 8% (100) Centr. Asia
	5% (20) Near East 5% (20) Middle East 8% (100) N. America 8% (100) Oceania	4% (33) Far East 9% (40) Middle East 18% (25) S. America	11% (80) S.E. Asia 4% (100) Caribbean 11% (47) E. Europe 5% (50) S. Europe 1% (33) Far East 3% (40) Middle East 5% (80) Near East 16% (75) S. America

Sumber: Prison Overcrowding-Finding Effective Solutions Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities

- ⁷ Novian et al., *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*, 36–61.
⁸ Albrecht, "Prison Overcrowding: Finding Effective Solutions Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities."

Kepenuhsesakan hunian di Lapas-Lapas dan Rutan-Rutan di Indonesia sudah terjadi sejak lama. Menurut Andi Wijaya⁹, tingkat kepenuhsesakan telah terjadi sejak tahun 1990-an, dan pada tahun 2006 penghuni Lapas dan Rutan berjumlah 112.744 orang dengan kapasitas 76.550 orang, tingkat kepenuhsesakan sebesar 36.194 orang atau 47,28%. Berdasarkan data yang diolah dari Sistem *Database* Pemasyarakatan (SDP) bulan Februari 2020 tercatat jumlah penghuni berjumlah 268.919 orang dengan kapasitas 131.931 orang, tingkat kepenuhsesakan sebesar 136.988 orang atau 103,83%. Dengan demikian dalam kurun waktu 14 tahun terjadi lonjakan penghuni sebesar 156.175 orang atau rata-rata setiap tahun bertambah 11.155 orang Narapidana dan Tahanan. Sementara kapasitas hunian bertambah sebesar 95.737 orang atau rata-rata per tahun bertambah 6.838 orang¹⁰.

Tabel 2. Data Provinsi yang mengalami Kepenuhsesakan

Indeks	Provinsi	(%)
Di atas 100%	1. Kalimantan Timur	253
	2. DKI Jakarta	217
	3. Riau	207
	4. Sumatera Utara	179
	5. Kalimantan Selatan	174
	6. Bali	136
	7. NTB	136
	8. Jawa Timur	131
	9. Sumatera Selatan	120
	10. Banten	117
	11. Sulawesi Tengah	117
	12. Kalimantan Barat	116
	13. Aceh	109

- ⁹ Andi Wijaya, *Pemasyarakatan dalam Dinamika Hukum dan Sosial*, 1 ed. (Jakarta: Lembaga Kajian Pemasyarakatan, 2011).
¹⁰ Sistem Database Pemasyarakatan bulan Pebruari 2020.

Indeks	Provinsi	(%)
50% s.d. 99%	1. Jambi	97
	2. Sulawesi Selatan	94
	3. Kalimantan Tengah	89
	4. Kepulauan Riau	87
	5. Sumatera Barat	86
	6. Lampung	76
	7. Bangka Belitung	73
	8. Bengkulu	70
	9. Jawa Tengah	54
1% s.d. 49%	1. Jawa Barat	47
	2. Sulawesi Tenggara	30
	3. Sulawesi Utara	28
	4. NTT	16
	5. Gorontalo	12
	6. Papua	12
	7. Maluku	11
	8. Papua Barat	2
Di bawah kapasitas	1. DI Yogyakarta	0
	2. Maluku Utara	0
	3. Sulawesi Barat	0

Sumber: Sistem Database Pemasyarakatan
bulan Februari 2020

Data menunjukkan bahwa provinsi-provinsi di Indonesia mengalami kepenuhsesakan yang berbeda-beda bahkan 3 provinsi di bawah kapasitas. Namun perlu diwaspadai terhadap 13 provinsi yang tingkat kepenuhsesakannya di atas 100% dari kapasitas. Karena memiliki potensi risiko tinggi terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban dan menurunnya kualitas pelayanan.

Dampak yang ditimbulkan dari terjadinya kepenuhsesakan akut ini adalah timbulnya berbagai gangguan keamanan dan ketertiban, menurunnya kualitas perawatan fisik dan mental, menurunnya kualitas pengawasan, menurunnya kualitas pembinaan, meningkatnya penyebaran berbagai penyakit menular, meningkatkan depresi (*mental illness*) dan lain-lain. Dampak yang lebih mengkhawatirkan adalah terjadi bencana kemanusiaan akibat terabaikannya aturan-aturan standar perlakuan para narapidana dan tahanan sebagaimana diatur dalam *The Mandela Rules*. Berdasarkan data

dari Sistem *Database* Pemasyarakatan (SDP) gangguan keamanan dan ketertiban pada tahun 2012 terjadi 367 kasus, tahun 2013 terjadi 270 kasus, tahun 2014 terjadi 438 kasus, tahun 2015 terjadi 278 kasus, tahun 2016 terjadi 377 kasus, dan tahun 2017 terjadi 195 kasus. Dalam kurun waktu sampai dengan bulan Juni 2019 saja telah terjadi pemberontakan dan kerusuhan di 7 Lapas/Rutan yakni Rutan Donggala, Rutan Takengon, Rutan Pasangkayu, Lapas Narkotika Langkat, Lapas Siak, Rutan Sigli, Rutan Lhoksukon, Lapas Polewali.

Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini yang menjadi permasalahan pokok adalah bagaimana realitas mitigasi risiko terhadap dampak terjadinya kepenuhsesakan (*overcrowding*) penghuni Lapas dan Rutan di Indonesia?

Tujuan

Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan mitigasi risiko dampak terjadinya kepenuhsesakan (*overcrowding*) penghuni Lapas dan Rutan di Indonesia.

Metode Penelitian

Menurut John W. Creswell jenis penelitian kualitatif dengan karakteristik analisis data induktif dan deduktif¹¹. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dipilih karena melalui pendekatan ini diharapkan dapat menghasilkan data deskriptif berupa fakta-fakta tertulis. Fakta-fakta tersebut untuk menjawab permasalahan. Penelitian ini dibatasi hanya mendeskripsikan realitas terjadinya kepenuhsesakan (*overcrowding*) dan gejala kepenuhsesakan (*overcrowding*) yang terjadi di Lapas dan Rutan perlu disikapi dengan melakukan mitigasi risiko sebagai saran agar potensi permasalahan yang mungkin timbul dapat diantisipasi sedini

11 John W. Creswell, *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*, 1 ed. (California USA: Sage Publications, Inc, 2016).

mungkin. Sumber data yang digunakan dari Sistem *Database* Pemasyarakatan (SDP) dari seluruh Lapas dan Rutan yang dianalisis. Peneliti juga melakukan wawancara kepada sejumlah petugas Pengamanan, dan Pejabat Struktural di Lapas Cibinong dan Lapas Salemba sebagai informan. Selain sumber data tersebut, data diperoleh dari studi literatur dari berbagai sumber peraturan perundang-undangan, serta penelitian dan artikel terkait.

PEMBAHASAN

Penghukuman menurut Van den Haag dalam Louis P. Carney¹² sebagai “*a deprivation or suffering, imposed by law*” atau “perampasan atau penderitaan, yang dijatuhkan oleh hukum. Jackson Toby dalam Stanley E. Grupp¹³ menyatakan bahwa penghukuman merupakan sarana atau alat kontrol sosial yang mempunyai tiga fungsi yaitu sebagai alat pencegah kejahatan, alat untuk mempertahankan moral orang-orang yang patuh dan sebagai alat untuk mereformasi pelaku kejahatan. Pandangan tentang penghukuman ini melahirkan kategori konsep-konsep penghukuman yang diterapkan yaitu *retribution* (pembalasan), *deterrence* (penjeraan), atau *reformation* (reformasi). Fungsi Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) diharapkan bukan saja sebagai tempat semata-mata memidana orang, melainkan juga sebagai tempat untuk membina atau mendidik narapidana, agar mereka setelah selesai menjalankan pidananya mempunyai kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan kehidupan di luar Lapas sebagai warga negara yang baik dan taat pada hukum yang berlaku¹⁴.

Kondisi kepenyuksesan penghuni Lapas dan Rutan yang terjadi selama ini disebabkan

oleh berbagai faktor. Menurut Supriadi Widodo¹⁵ hal yang utama dan pertama yang sangat mempengaruhi tingginya angka *overcrowding* di Indonesia adalah kehendak negara yang serta merta masih berorientasi pemenjaraan dalam setiap proses politik pembuatan hukum yang memuat ketentuan pidana. Sering kali hukum narkoba tidak menyediakan atau membuat ketentuan yang sangat terbatas akan alternatif hukuman penjara bahkan untuk kasus yang bersifat minor¹⁶. Kondisi ini sejalan dengan kebijakan pengendalian narkotika oleh pemerintah atas peredaran gelap narkotika. Tindak pidana narkotika berkontribusi terbesar pada narapidana dan tahanan di Lapas dan Rutan sejumlah 138.102 (67,56%) orang baik pengedar maupun pengguna dari seluruh 204.393 orang di seluruh Indonesia¹⁷. Hukuman pidana yang diberikan kepada pengguna narkotikaterusmeningkatsampaidikeluarkannya Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika. karena tidak ada pemisahan yang tegas antara pengedar narkotika dan pengguna narkotika, yang mengakibatkan pemerintah kehilangan fokusnya dalam mengatasi dan menangani permasalahan narkotika¹⁸.

Dampak negatif yang ditimbulkan dari terjadinya kepenyuksesan penghuni Lapas dan Rutan yaitu membebani staf, kemunduran kondisi kehidupan, kurangnya akses mengikuti pendidikan, pelatihan dan pekerjaan¹⁹, menurunnya kualitas kesehatan dan kenyamanan fisik dan mental yang memicu terjadinya ketegangan dan kekerasan, meningkatkan risiko penularan penyakit²⁰, juga

- 12 Louis P. Carney, *Corrections Treatment and Philosophy*, 1 ed. (New Jersey USA: Prentice Hall, Inc., 1980).
- 13 Stanley E. Grupp, *Theories of Punishment*, 1 ed. (London: Indiana University Press, 1971).
- 14 Novian et al., *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*, 36.

- 15 Ibid.
- 16 Komite Internasional Palang Merah (ICRC), *Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi Kepadatan Dalam Penjara*, 30.
- 17 Sistem Database Pemasyarakatan bulan Pebruari 2020.
- 18 Novian et al., *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*, 54.
- 19 Jenny Goldie, “Crowded out,” *New Scientist* 171, no. 2310 (2001): 9–11.
- 20 Komite Internasional Palang Merah (ICRC), *Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi*

berdampak pada keuangan negara, isu hak asasi manusia, isu kesehatan, isu keamanan dan ekonomi akibat pungutan liar, keamanan bagi petugas, dan efektivitas pembinaan²¹. Oleh karena itu penting memiliki kebijakan untuk memitigasi atas dampak yang timbul dari kepenuhsesakan yang terjadi di Lapas dan Rutan.

Mitigasi Kepenuhsesakan Lapas dan Rutan di Indonesia

Persentase kepenuhsesakan penghuni pada Lapas dan Rutan yang dijadikan data penelitian ini yaitu dengan membandingkan antara jumlah kapasitas hunian dengan jumlah penghuni. Sampai dengan akhir Februari 2020 jumlah narapidana dan tahanan di seluruh Lapas dan Rutan berjumlah 268.919 orang dengan kapasitas 131.931 orang, tingkat kepenuhsesakan sebesar 136.988 orang atau 103,83%. Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) saat ini berjumlah 326 unit dengan kapasitas hunian berjumlah 94.148 orang dan hingga Februari 2020 dihuni oleh 188.695 orang narapidana dan tahanan. Dengan demikian terjadi kelebihan jumlah hunian sejumlah 94.547 orang atau 100,42%. Sementara itu Rumah Tahanan Negara (Rutan) berjumlah 165 unit dengan kapasitas hunian berjumlah 33.465 orang dan hingga Februari 2020 dihuni oleh 77.759 orang narapidana dan tahanan. Terjadi kelebihan jumlah penghuni sebanyak 44.294 orang atau 132,35%.

Diagram 1. Data Sebaran Kepenuhsesakan Lapas dan Rutan di Indonesia



Sumber: hasil olah data SDP Ditjen
Pemasyarakatan

Sebaran tingkat kepenuhsesakan narapidana dan tahanan sebagaimana diagram 1. Dapat diuraikan dalam tabel 3:

Tabel 3. Tingkat Kepenuhsesakan berdasarkan Provinsi

No.	Provinsi	Jumlah		%
		Penghuni	Kapasitas	
1.	Kaltim	12.666	3.586	253
2.	DKI Jakarta	18.366	5.791	217
3.	Riau	12.810	4.170	207
4.	Sumut	35.130	12.574	179
5.	Kalsel	9.493	3.467	174
6.	Bali	3.587	1.518	136
7.	NTB	2.993	1.269	136
8.	Jatim	29.441	12.757	131
9.	Sumsel	14.551	6.605	120
10.	Banten	11.264	5.197	117
11.	Sulteng	3.493	1.609	117
12.	Kalbar	5.453	2.529	116
13.	Aceh	8.556	4.090	109
14.	Jambi	4.442	2.256	97
15.	Sulsel	11.342	5.843	94
16.	Kalteng	4.422	2.344	89
17.	Kepri	4.676	2.505	87
18.	Sumbar	5.971	3.217	86
19.	Lampung	9.419	5.348	76
20.	Babel	2.334	1.348	73
21.	Bengkulu	2.770	1.632	70
22.	Jateng	13.874	9.258	54
23.	Jabar	23.239	15.816	47
24.	Sultra	2.790	2.146	30
25.	Sulut	2.753	2.153	28

Kepadatan Dalam Penjara, 11.

21 Novian et al., *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*, 103–120.

No.	Provinsi	Jumlah		%
		Penghuni	Kapasitas	
26.	NTT	3.318	2.870	16
27.	Gorontalo	997	888	12
28.	Papua	2.542	2.267	12
29.	Maluku	1.519	1.365	11
30.	Pabar	1.026	1.004	2
31.	DIY	1.597	2.010	0
32.	Malut	1.215	1.477	0
33.	Sulbar	870	1.022	0
Jumlah		268.919	131.931	103,8

Sumber: SDP Ditjen Pemasarakatan
Februari 2020

Peta sebaran kepenuhresakan di Indonesia dapat dikategorikan ke dalam beberapa kategori. Pengategorian berdasarkan persentase kepenuhresakan Lapas dan Rutan. Mengukur tingkat kepenuhresakan hunian Lapas/Rutan dilakukan dengan membandingkan selisih total jumlah penghuni dengan kapasitas huniannya. Indeks tingkat kepenuhresakan yaitu:

1. di bawah kapasitas (aman),
2. 1% s.d. 50% (cukup aman),
3. 51% s.d. 100% (tidak aman),
4. 101% s.d. 200% (sangat tidak aman),
5. di atas 200% (mengkhawatirkan).

Tabel 4. Data Sebaran Kepenuhresakan berdasarkan Provinsi

Indeks	Jumlah Provinsi	%
Di bawah kapasitas (aman)	3	9,09
1% s.d. 50% (cukup aman),	8	24,24
51% s.d. 100% (tidak aman)	9	27,28
101% s.d. 200% (sangat tidak aman)	10	30,3
Di atas 201% (mengkhawatirkan)	3	9,09
Jumlah	33	100

Sumber: SDP Ditjen Pemasarakatan
Februari 2020

Data dalam tabel 4 menunjukkan bahwa 10 provinsi sangat tidak aman dengan tingkat kepenuhresakan antara 101% sampai dengan 200%, yaitu Sumatera Utara, Kalimantan Selatan, Bali, NTB, Jawa

Timur, Sumatera Selatan, Banten, Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat dan Aceh. Sementara itu ada 3 provinsi yang kondisi kepenuhresakannya mengkhawatirkan (di atas 201%) yaitu Kalimantan Timur, DKI Jakarta dan Riau. Namun juga terdapat 3 provinsi yang rata-rata tingkat hunian Lapas dan Rutan di bawah kapasitas, yaitu DI Yogyakarta, Maluku Utara dan Sulawesi Barat. Lapas di Indonesia berjumlah 326 unit terdiri dari Lapas Pria Dewasa, Lapas Perempuan, Lapas Khusus Narkotika dan Lapas Terbuka. Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA) berjumlah 33 unit dan Rutan berjumlah 165 unit. Data kepenuhresakan Lapas dan Rutan dapat terlihat dari tabel 5 dan 6 di bawah ini.

Tabel 5. Data Sebaran Kepenuhresakan di Lapas

Indeks	Jumlah Lapas	%
di bawah kapasitas (aman)	65	19,93
1% s.d. 50% (cukup aman),	64	19,63
51% s.d. 100% (tidak aman)	63	19,32
101% s.d. 200% (sangat tidak aman)	71	21,78
di atas 201% (mengkhawatirkan)	63	19,63
Jumlah	326	100

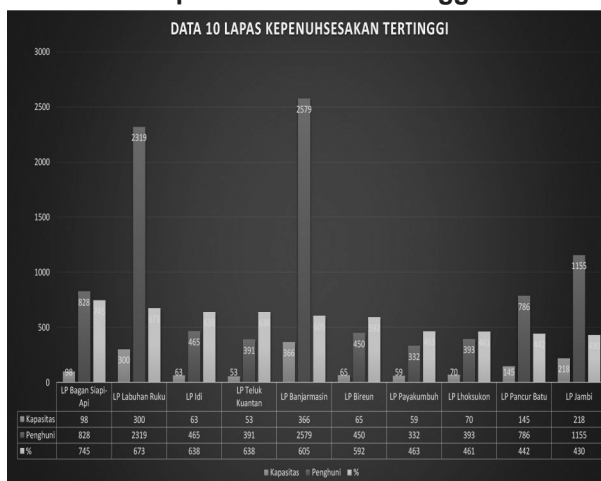
Sumber: SDP Ditjen Pemasarakatan
Februari 2020

Pada tabel 5 terdapat 65 Lapas atau 19,93% dengan tingkat hunian di bawah kapasitas atau dapat dikategorikan aman, Lapas-Lapas tersebut berada di provinsi Aceh (5), Bangka Belitung (1), Banten (1), DI Yogyakarta (3), Gorontalo (3), Jambi (1), Jawa Barat (4), Jawa Tengah (6), Jawa Timur (2), Kalimantan Tengah (1), Maluku (7), Maluku Utara (4), NTB (1), NTT (3), Papua (2), Papua Barat (3), Riau (1), Sulawesi Barat (2), Sulawesi Selatan (2), Sulawesi Tengah (3), Sulawesi Tenggara (1), Sulawesi Utara (5), Sumatera Barat (2), Sumatera Selatan (1), dan Sumatera Utara (1).

Terdapat 63 Lapas atau 19,63% di seluruh Indonesia yang kondisi kepenuhsesakannya mengkhawatirkan (di atas 201%), 71 Lapas atau 21,78% dalam kondisi sangat tidak aman, 63 Lapas atau 19,32% dalam kondisi tidak aman, dan 64 Lapas dalam kondisi cukup aman. Bahkan 6 Lapas tingkat kepenuhsesakan penghuninya di atas 500% atau dapat dikatakan amat sangat mengkhawatirkan yaitu:

1. Lapas Bagan Siapi-Api Riau (745%),
2. Lapas Labuhan Ruku Sumut (673%),
3. Lapas Idi Aceh (638%),
4. Lapas Teluk Kuantan Riau (638%),
5. Lapas Banjarmasin Kalsel (605%)
6. Lapas Bireun Aceh (592%).

Grafik 1. Data 10 Lapas Tingkat Kepenuhsesakan Tertinggi



Sumber: SDP Ditjen Pemasyarakatan
Februari 2020

Grafik 1 menunjukkan sebaran data pada 10 Lapas dengan tingkat kepenuhsesakan penghuni paling tinggi. Sumatera memberikan kontribusi 9 dari 10 Lapas dengan tingkat kepenuhsesakan tertinggi. Bahkan 33 (52,38%) dari 63 Lapas dengan tingkat kepenuhsesakan penghuni di atas 201% berada di Sumatera. Selebihnya berada di Jawa 13 Lapas (20,63%), Kalimantan 10 Lapas (15,87%) sisanya berada di Sulawesi Tengah, NTB, NTT, dan Bali.

Tabel 6. Data Sebaran Kepenuhsesakan di Rutan

Indeks	Jumlah Rutan	%
di bawah kapasitas (aman)	23	13,94
1% s.d. 50% (cukup aman)	23	13,94
51% s.d. 100% (tidak aman)	36	21,82
101% s.d. 200% (sangat tidak aman)	41	24,85
di atas 201% (mengkhawatirkan)	42	25,45
Jumlah	165	100

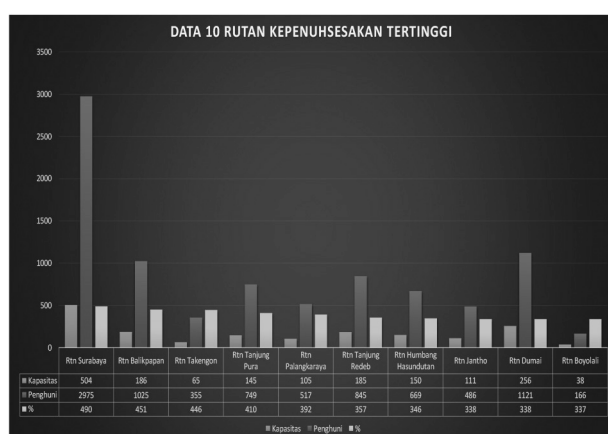
Sumber: SDP Ditjen Pemasyarakatan
Februari 2020

Pada tabel 6 terdapat 42 Rutan atau 25,45% di seluruh Indonesia yang kondisi kepenuhsesakannya mengkhawatirkan (di atas 201%). Bahkan 4 Rutan tingkat kepenuhsesakan penghuninya di atas 400% atau dapat dikatakan amat sangat mengkhawatirkan yaitu:

1. Rutan Surabaya Jatim (490%),
2. Rutan Balikpapan Kaltim (451%),
3. Rutan Takengon Aceh (446%),
4. Rutan Tanjung Pura Sumut (410%).

Namun 23 Rutan dikategorikan aman dengan jumlah hunian di bawah kapasitas. Sebaran Rutan kategori aman berada di 16 provinsi, yaitu Aceh (1), Bali (1), DI Yogyakarta (2), Jawa Barat (1), Jawa Tengah (2), Jawa Timur (1), Kalimantan Barat (1), Kalimantan Tengah (1), Kepulauan Riau (1), Maluku Utara (1), NTT (5), Papua Barat (1), Sulawesi Barat (1), Sulawesi Tenggara (1), Sumatera Barat (1) dan Sumatera Utara (1).

Grafik 2. Data 10 Rutan Tingkat KEPENUHSESAN TERTINGGI



Sumber: DP Ditjen Pemasyarakatan
Februari 2020

Grafik 2 menunjukkan sebaran data pada 10 Rutan dengan tingkat kepenuhresakan penghuni paling tinggi. Sumatera memberikan kontribusi 5 (50%) dari 10 Rutan dengan tingkat kepenuhresakan tertinggi selebihnya ada di Jawa 2 Lapas (20%), dan Kalimantan 3 Rutan (30%). Bahkan 18 (42,86%) dari 42 Rutan dengan tingkat kepenuhresakan penghuni di atas 201% berada di Sumatera. Selebihnya berada di Kalimantan 10 Rutan (23,81%), Jawa 8 Rutan (19,04%), sisanya berada di Sulawesi, NTB, NTT, Bali dan Maluku Utara

Tabel 7 Data Sebaran Tindak Pidana Narapidana

JENIS TINDAK PIDANA	JUMLAH	%
Korupsi	4.891	2,39
Bandar Narkoba	91.308	44,67
Pengguna Narkoba	46.794	22,89
Teroris	559	0,27
Illegal Logging	740	0,36
Human Trafficking	383	0,19
Pencucian Uang	197	0,10
Pidana Umum	59.521	29,12
JUMLAH	204.393	100

Sumber: SDP Ditjen Pemasyarakatan
Februari 2020

Kasus Narkotika baik bandar, pengedar maupun pengguna narkotika berkontribusi terhadap kepenuhresakan Lapas dan Rutan menduduki peringkat pertama jumlah penghuni Lapas dan Rutan. Narapidana

kasus ini dengan jumlah 138.102 orang atau 67,56% dari populasi narapidana di seluruh Indonesia yang berjumlah 204.393 orang narapidana. Sedangkan kasus pidana umum berkontribusi sejumlah 59.521 orang atau 29,12% dari keseluruhan Narapidana. Untuk kasus tindak pidana terorisme terdapat 559 orang narapidana terorisme atau 0,27% dari populasi narapidana di Indonesia.

Mitigasi Risiko Dampak Kepenuhresakan

Tidak ada seorang pun yang mengharapkan terjadinya bencana, musibah, petaka, risiko atau kecelakaan. Tidak ada seorang pun yang dapat memastikan terjadinya bencana dimasa depan. Manusia dengan kemampuan ilmu pengetahuan yang dimiliki hanya mampu menduga, memperkirakan, mengidentifikasi, mengukur ataupun memitigasi terjadinya suatu risiko atau bencana. Penanggulangan bencana yang terjadi baik karena faktor alam maupun karena kelalaian manusia menimbulkan risiko kehilangan jiwa, dan kerusakan berbagai properti serta harta benda yang tidak terduga. Diperlukan berbagai upaya untuk mengurangi dampak akibat bencana. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)²² mendefinisikan pengurangan risiko bencana adalah upaya sistematis untuk mengembangkan dan menerapkan kebijakan, strategis dan tindakan yang dapat meminimalisir jatuhnya korban jiwa dan hilang atau rusaknya aset serta harta benda akibat bencana, baik melalui upaya mitigasi bencana (pencegahan, peningkatan kesiapsiagaan) ataupun upaya mengurangi kerentanan (fisik, material, sosial, kelembagaan dan perilaku/sikap).

²² Margeritha Agustina Morib, "Mitigasi Bencana Dan Analisis Resiko Gempa Pada Bangunan Gedung Di Yogyakarta," *Majalah Ilmiah UKRIM* (2013): 63-72.

Mitigasi²³ menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana adalah upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi bencana. Mitigasi merupakan persiapan dan upaya pencegahan yang dilakukan untuk mengurangi dan atau meniadakan kerugian dan korban yang mungkin timbul sebagai akibat dari bencana. Baik bencana karena faktor alam (*natural disaster*) maupun bencana karena faktor manusia (*man-made disaster*). Risiko²⁴ (*risk*) menurut KBBI diartikan sebagai akibat yang kurang menyenangkan (merugikan, membahayakan) dari suatu perbuatan atau tindakan. Risiko juga diartikan sebagai ketidakpastian dan kemungkinan akan terjadinya kerugian proses kegiatan saat sekarang atau kejadian dimasa mendatang²⁵. Mitigasi risiko²⁶ (*risk mitigation*) menurut Kamus Besar adalah upaya untuk mengurangi kemungkinan terjadinya dan dampak risiko. Mitigasi risiko²⁷ merupakan langkah pengembangan dari perencanaan mitigasi untuk mengelola, menghilangkan atau mengurangi risiko yang mungkin terjadi. Implementasi perencanaan risiko dilakukan serangkaian langkah-langkah untuk melakukan monitoring secara intensif agar dapat dilakukan perbaikan tindakan yang diperlukan. Langkah- pertama untuk melakukan mitigasi risiko mengidentifikasi risiko, langkahkeduamelakukanpenilaianatau

dampak risiko, langkah ketiga menetapkan prioritas risiko, dan langkah keempat adalah melakukan mitigasi perencanaan risiko.

Firdaus²⁸ dalam penelitiannya mengidentifikasi dampak negatif *overcrowded* penghuni Lapas yaitu meningkatkan potensi gangguan keamanan dan ketertiban, pemenuhan hak-hak narapidana tidak optimal, program pembinaan dan rehabilitasi tidak optimal. Tidak optimalnya pelaksanaan program pembinaan dan rehabilitasi, karena jumlah petugas pemasyarakatan terbatas, kompetensi petugas pemasyarakatan belum maksimal menguasai pelaksanaan rehabilitasi, program tugas dan fungsi Lapas lebih cenderung memprioritaskan pada terciptanya keamanan dan ketertiban di dalam Lapas, dan anggaran terbatas dan lebih banyak digunakan untuk memenuhi kebutuhan bahan makanan yang terus meningkat.

Dampak negatif *overcrowded* penghuni Lapas dan Rutan terjadi pada menurunnya kualitas hidup narapidana dan tahanan, banyaknya tindak kekerasan antara petugas dan tahanan, pelanggaran disiplin meningkat, keluhan terhadap penyakit meningkat, menurunnya kualitas ventilasi dan sanitasi sebagai kebutuhan dasar dan menurunnya kualitas layanan pendidikan konseling dan pelatihan sebagai program pembinaan sehingga Lapas dan Rutan lebih mengedepankan aspek keamanan dan ketertiban²⁹.

23 Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana* (Republik Indonesia, 2007).

24 "Arti Kata 'risiko' Menurut KBBI," *KBBI.co.id*, last modified 2015, diakses Mei 15, 2020, <https://kbbi.co.id/arti-kata/risiko/>.

25 Tutik Sri Haryati, *Manajemen Risiko bagi Manajer Keperawatan dalam Meningkatkan Mutu dan Keselamatan Pasien*, 1 ed. (Depok: Rajawali Pers, PT. Rajagrafindo Persada, 2019).

26 "Arti Kata 'risiko' Menurut KBBI."

27 Nicholas Katende, "Implementing Risk Mitigation, Monitoring, and Management in It Projects," *The Computer Journal* 2, no. February (2019).

28 Insan Firdaus, "Peranan Pembimbing Kemasyarakatan Dalam Upaya Penanganan Overcrowded Pada Lembaga Pemasyarakatan," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 3 (2019): 339–358.

29 Richard Harding, "The prison mega-crash has reached Australia; many of our gaols are bursting at the seams. Most months the problem gets worse.," no. September (1999): 82–84.

Manajemen Risiko Mengatasi Dampak Kepenuhsesakan

Manajemen risiko³⁰ adalah pendekatan proaktif untuk mengidentifikasi, menilai dan menyusun prioritas risiko dengan tujuan untuk menghilangkan atau meminimalkan dampaknya. Manajemen risiko penjara³¹ adalah proses penerapan serangkaian tindakan di penjara dengan tujuan untuk mengurangi risiko para narapidana atau tahanan melakukan tindakan kekerasan, menghasut dan mengganggu penghuni lain saat berada di penjara. Manajemen risiko penjara dapat dipecah menjadi tiga komponen yaitu pencegahan (*prevention*), pengamatan (*monitoring*), dan campur tangan / intervensi (*interventions*). Pencegahan terkait dengan langkah-langkah keamanan yang diambil untuk meminimalkan risiko. Pengamatan adalah proses di mana seorang pengawas secara terus-menerus menyimpan sebuah kasus di bawah pengawasan untuk menggunakan sesuai kepentingan atau kebutuhan melakukan intervensi kepada narapidana. Intervensi mencakup langkah-langkah pembatasan yang diambil untuk meminimalkan risiko dalam jangka pendek dan kegiatan serta program yang bertujuan untuk menghilangkan atau mengurangi penyebab mendasar dari risiko yang ditimbulkan, dengan maksud untuk mencapai hasil positif jangka panjang.

Asosiasi Pemasyarakatan Amerika Serikat (*American Correctional Association, 2004*)³² mensyaratkan 7 (tujuh) area sebagai tujuan pelaksanaan tugas dan fungsi Lapas yang ada di Amerika Serikat yaitu *Safety, Security, Order, Care, Program and Activity, Justice dan Administration and*

Management. Safety (keselamatan) merujuk pada penyediaan lingkungan kerja yang aman bagi pada staf pegawai, para relawan, para kontraktor dan narapidana, *Security* (keamanan) merujuk pada perlindungan kelompok, staf pegawai, para relawan, kontraktor dan narapidana dari kondisi yang membahayakan, *Order* (Ketertiban) yaitu merujuk pada upaya menjaga lingkungan yang tertib dengan selalu menjaga perilaku dan keandalan sistem. *Care* (Peduli) upaya yang dilakukan untuk menyediakan kebutuhan dasar dan perawatan pribadi para narapidana, *Program and Activity* (Program dan Kegiatan) yaitu upaya yang dilakukan untuk membantu para narapidana menjadi manusia yang lebih baik dan diterima kembali dimasyarakat dan mengurangi dampak negatif dari pemenjaraan (kurungan), *Justice* (Keadilan) yaitu upaya memperlakukan narapidana secara adil dan menghormati hak-hak mereka, menyediakan layanan bagi mereka dan mendorong mereka melakukan pemulihan para korban dan masyarakat *dan Administration and Management* (Administrasi dan Manajemen) yaitu pengelolaan dan penyediaan fasilitas secara profesional dan bertanggungjawab, konsisten sesuai dengan ketentuan hukum. Ketujuh area ini untuk menjaga para narapidana tetap berada di dalam Lapas, agar narapidana aman, agar narapidana tetap di penjarakan, agar narapidana sehat, agar narapidana selalu bekerja dan melakukan pekerjaan yang diperintahkan, agar narapidana memperoleh keadilan dan tidak diperlakukan yang tidak semestinya dan agar narapidana diperlakukan seefisien mungkin.

Lapas dan Rutan sebagai tempat pelaksanaan pidana penjara bagi para pelanggar hukum merupakan tempat yang berisiko. Risiko yang ditimbulkan akibat kepenuhsesakan penghuni pada Lapas dan Rutan pada kurun waktu tertentu dapat berupa kematian, luka, sakit/

30 Haryati, *Manajemen Risiko bagi Manajer Keperawatan dalam Meningkatkan Mutu dan Keselamatan Pasien*, 83.

31 UNODC, *Handbook on the Management of High-Risk Prisoners* (UNODC, 2016), 12.

32 B N Williams, "Managing Risk in Jails," *Public Administration Review* 70, no. 2 (2010): 321–325.

cedera, ancaman jiwa, kehilangan rasa aman, kerusakan, kebakaran, kehancuran bangunan, melarikan diri, atau gangguan kegiatan masyarakat. Juga dapat berupa perkelahian, kerusuhan, ketidakpatuhan, ketidakdisiplinan, ketidaktertiban, kekacauan dan kerugian materi/anggaran. Untuk menjaga keamanan dan ketertiban di dalam Lapas dan Rutan maka sejumlah aturan diterapkan. Tujuannya adalah agar tercipta kondisi keamanan dan ketertiban sehingga proses pembinaan terhadap narapidana dapat berjalan dengan baik dan proses perawatan tahanan terlaksana dengan maksimal. Dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Tata Tertib Lapas dan Rutan³³ diatur sejumlah larangan kepada narapidana dan tahanan, yaitu:

- a. mempunyai hubungan keuangan dengan Narapidana atau Tahanan lain maupun dengan Petugas Pemasyarakatan;
- b. melakukan perbuatan asusila dan/atau penyimpangan seksual;
- c. melakukan upaya melarikan diri atau membantu pelarian;
- d. memasuki Steril Area atau tempat tertentu yang ditetapkan Kepala Lapas atau Rutan tanpa izin dari Petugas pemasyarakatan yang berwenang;
- e. melawan atau menghalangi Petugas Pemasyarakatan dalam menjalankan tugas;
- f. membawa dan/atau menyimpan uang secara tidak sah dan barang berharga lainnya;
- g. menyimpan, membuat, membawa, mengedarkan, dan / atau mengonsumsi narkoba dan / atau prekursor narkoba serta obat-obatan lain yang berbahaya;
- h. menyimpan, membuat, membawa, mengedarkan, dan / atau mengonsumsi minuman yang mengandung alkohol;

- i. melengkapi kamar hunian dengan alat pendingin, kipas angin, televisi, dan/atau alat elektronik lainnya;
- j. memiliki, membawa dan/atau menggunakan alat elektronik, seperti laptop atau komputer, kamera, alat perekam, telepon genggam, pager, dan sejenisnya;
- k. melakukan pemasangan instalasi listrik di dalam kamar hunian;
- l. membuat atau menyimpan senjata api, senjata tajam, atau sejenisnya;
- m. membawa dan/atau menyimpan barang-barang yang dapat menimbulkan ledakan dan/atau kebakaran;
- n. melakukan tindakan kekerasan, baik kekerasan fisik maupun psikis, terhadap sesama Narapidana, Tahanan, Petugas Pemasyarakatan, atau tamu/pengunjung;
- o. mengeluarkan perkataan yang bersifat provokatif yang dapat menimbulkan terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban;
- p. membuat tato, memanjangkan rambut bagi Narapidana atau Tahanan Laki-laki, membuat tindik, mengenakan anting, atau lainnya yang sejenis;
- q. memasuki blok dan/atau kamar hunian lain tanpa izin Petugas Pemasyarakatan;
- r. melakukan aktivitas yang dapat mengganggu atau membahayakan keselamatan pribadi atau Narapidana, Tahanan, Petugas Pemasyarakatan, pengunjung, atau tamu;
- s. melakukan kerusakan terhadap fasilitas Lapas atau Rutan;
- t. melakukan pencurian, pemerasan, perjudian, atau penipuan;
- u. menyebarkan ajaran sesat; dan
- v. melakukan aktivitas lain yang dapat menimbulkan gangguan keamanan dan ketertiban Lapas atau Rutan.

Pelanggaran terhadap larangan-larangan ini diganjar dengan hukuman disiplin mulai dari hukuman tingkat ringan,

33 Kementerian Hukum dan HAM, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Tata Tertib Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara*, 2013.

sedang hingga berat. Hukuman disiplin ringan berupa peringatan lisan dan tertulis. Hukuman disiplin sedang berupa dimasukkan ke dalam sel pengasingan paling lama 6 (enam) hari atau menunda/meniadakan hak tertentu dalam kurun waktu tertentu. Sedang hukuman disiplin berat berupa dimasukkan ke dalam sel pengasingan selama 6 (enam) hari dan dapat diperpanjang selama 6 (enam) hari berikutnya, dan tidak mendapatkan hak remisi, cuti mengunjungi keluarga, cuti bersyarat, asimilasi, cuti menjelang bebas, dan pembebasan bersyarat. Pelanggaran hukuman disiplin berat dicatat ke dalam buku register pelanggaran (register F).

Namun dengan keterbatasan kemampuan petugas, sarana dan prasarana yang minim menjadi sulit menerapkan berbagai peraturan tata tertib tersebut. Kondisi kepenyuhan menambah sulitnya pengawasan petugas dalam menegakkan peraturan. Sehingga potensi risiko menjadi sangat besar. Risiko-risiko yang dapat diidentifikasi terdiri dari:

1. Risiko Keamanan (*security risk*),
2. Risiko Pembinaan (*treatment risk*), dan
3. Risiko Tujuan (*goals risk*).

Risiko keamanan adalah segenap risiko yang dapat dikaitkan langsung dengan proses menjaga keamanan dan ketertiban di Lapas dan Rutan atau rumah-rumah penahanan lainnya. Mitigasi risiko keamanan berupa kegiatan untuk mengidentifikasi, menilai, menyusun prioritas risiko dan mengevaluasi untuk meminimalkan risiko keamanan pada petugas, narapidana, tahanan dan atau pihak lain yang bekerja atau berkunjung di Lapas/Rutan. Mitigasi risiko keamanan dalam Lapas/Rutan dengan menetapkan level pengamanan, yaitu pengamanan maksimum (*maximum security*), pengamanan medium (*medium security*) dan pengamanan minimum (*minimum security*).

Tabel 8. Risiko Keamanan

No	Tingkat Risiko Keamanan	Dampak Risiko	Sistem Kontrol
1.	Sangat Tinggi	Kekacauan	Kuat
2.	Tinggi	Tidak teratur	Baik
3.	Sedang	Cukup teratur	Baik
4.	Rendah	Teratur	Cukup
5.	Kecil	Sangat teratur	Cukup

Sumber: Manajemen Risiko (2019)

Tingkat risiko keamanan sangat tinggi sebagai dampak risiko akibat kekacauan sehingga diperlukan kontrol kuat untuk mengendalikan situasi dan bekerja keras untuk meningkatkan agar situasi dapat meningkat menjadi sangat teratur. Tingkat risiko keamanan tinggi sebagai dampak dari situasi tidak teratur maka diperlukan sistem kontrol baik dan perlu bekerja keras agar situasi dapat meningkat menjadi sangat teratur. Tingkat risiko keamanan sedang merupakan dampak dari situasi cukup teratur dan diperlukan sistem kontrol baik agar situasi dapat meningkat menjadi sangat teratur. Sedangkan tingkat risiko keamanan rendah sebagai dampak dari situasi dan kondisi yang teratur sehingga sistem kontrol cukup agar menjaga kondisi teratur atau sangat teratur. Jika tingkat risiko keamanan kecil merupakan dampak dari situasi dan kondisi yang sangat teratur sehingga sistem kontrol cukup untuk menjaga tetap sangat teratur.

Risiko pembinaan adalah segenap risiko yang berhubungan langsung dengan semua proses mengidentifikasi, menganalisis, mengurangi atau menghindari risiko yang dapat mempengaruhi kondisi pelaksanaan pembinaan dan perawatan Narapidana/Tahanan. Mitigasi risiko pembinaan untuk memastikan bahwa tujuan pembinaan dapat dilakukan semaksimal mungkin dan mengurangi risiko kegagalan seminimal mungkin.

Tabel 9. Risiko Pembinaan

No	Tingkat Risiko Pembinaan	Dampak Risiko	Sistem Kontrol
1.	Tidak Baik	Tidak Berhasil	Kuat
2.	Kurang Baik	Kurang Berhasil	Baik
3.	Cukup Baik	Cukup Berhasil	Baik
4.	Baik	Berhasil	Cukup
5.	Sangat Baik	Sangat Berhasil	Cukup

Sumber: Manajemen Risiko (2019)

Tingkat risiko pembinaan tidak baik dengan dampak risiko pembinaan adalah tidak berhasil untuk itu diperlukan kontrol kuat untuk mengendalikan situasi dan bekerja keras untuk meningkatkan situasi agar dapat meningkat menjadi sangat baik atau baik. Tingkat risiko pembinaan kurang baik dengan dampak risiko pembinaan kurang berhasil untuk itu maka diperlukan sistem kontrol baik sehingga perlu kerja keras agar dapat mengendalikan situasi dan dampak pembinaannya menjadi sangat baik atau baik. Tingkat risiko pembinaan cukup baik mengakibatkan dampak hanya cukup berhasil untuk itu diperlukan sistem kontrol baik atau kuat agar pembinaan dampaknya menjadi sangat baik atau baik. Sedangkan tingkat risiko pembinaan berhasil dampak pembinaannya adalah baik maka diperlukan yang teratur sehingga sistem kontrol cukup untuk menjaga hasil pembinaan baik dan sangat baik. Jika tingkat risiko pembinaan sangat berhasil memberi dampak pembinaan dengan hasil sangat baik sehingga sistem kontrol yang dilakukan cukup untuk menjaga pembinaan sangat baik.

Risiko tujuan adalah risiko yang memperhitungkan setiap tindakan yang dapat berdampak negatif pada kemampuan Lapas/Rutan untuk mencapai tujuan strategis dan melaksanakan kegiatannya dengan tepat. Lapas/Rutan menghadapi permasalahan kualitas sumber daya manusia, penyediaan sarana dan prasarana, anggaran biaya yang tidak memadai. Mitigasi risiko tujuan merupakan upaya untuk memanfaatkan sumber-sumber daya yang tersedia dengan

mengidentifikasi, menilai, menyusun prioritas risiko dan mengevaluasi dan meminimalkan risiko kegagalan pencapaian tujuan organisasi.

Tabel 10. Risiko Tujuan

No.	Tingkat Risiko Tujuan	Dampak Risiko	Sistem Kontrol
1.	Tidak Memadai	Tidak Berhasil	Kuat
2.	Kurang Memadai	Kurang Berhasil	Baik
3.	Cukup Memadai	Cukup Berhasil	Baik
4.	Memadai	Berhasil	Cukup
5.	Sangat Memadai	Sangat berhasil	Cukup

Sumber: Manajemen Risiko (2019)

Tingkat risiko tujuan tidak memadai dengan dampak risiko tujuan Pemasyarakatan adalah tidak berhasil untuk itu diperlukan kontrol kuat untuk mengendalikan situasi dan bekerja keras untuk meningkatkan situasi agar dapat meningkat menjadi sangat memadai atau memadai. Tingkat risiko tujuan kurang memadai dengan dampak risiko tujuan kurang berhasil untuk itu maka diperlukan sistem kontrol baik sehingga perlu kerja keras agar dapat mengendalikan situasi dan dampak tujuannya menjadi sangat memadai atau memadai. Tingkat risiko tujuan cukup memadai mengakibatkan dampak hanya cukup berhasil untuk itu diperlukan sistem kontrol baik atau kuat agar risiko tujuan menjadi sangat memadai atau memadai. Sedangkan tingkat risiko tujuan memadai dampak tujuannya adalah baik maka yang diperlukan menjaga dan meningkatkan sehingga sistem kontrol cukup untuk menjaga hasil tujuan menjadi sangat memadai. Jika tingkat risiko tujuan sangat memadai yang memberi dampak tujuan sangat berhasil sehingga sistem kontrol yang dilakukan cukup untuk menjaga tujuan sangat memadai.

Strategi Mengurangi Kepenuhsesakan Penghuni Lapas dan Rutan

Meningkatnya narapidana dan tahanan di dalam Lapas dan Rutan ditengarai terjadi sejak tahun 1990-an. Penambahan kapasitas hunian tidak mampu mengikuti penambahan jumlah narapidana dan tahanan. Dari data terlihat bahwa penambahan kapasitas di Lapas dan Rutan rata-rata per tahun sebanyak 6.838 orang, berbanding dengan penambahan narapidana dan tahanan rata-rata per tahun sebanyak 11.155 orang. Tindakan yang berkontribusi besar adalah kasus narkoba dengan jumlah mencapai 138.102 orang atau 67,56%. Hal ini seiring dengan tingkat peredaran gelap dan penggunaan narkoba yang masif di masyarakat. Kondisi ini berdasarkan diskusi di Dewan Ketahanan Nasional³⁴ juga karena ada faktor lebih mudah menerapkan pasal pengedar dan bandar (pasal 111 s.d. 114) dari pada pasal pengguna (pasal 127) kepada para pengguna yang kedapatan menggunakan narkoba oleh para penyidik kepolisian ataupun BNN.

Faktor lain yang turut menjadikan Kepenuhsesakan Lapas dan Rutan semakin tinggi adalah produk perundang-undangan yang memuat pidana penjara sebagai bentuk penghukuman agar taat kepada aturan. Belum diubahnya undang-undang pidana (UU Nomor 1 Tahun 1946 tentang Hukum Pidana) yang menjadi dasar para aparat penegak hukum menerapkan hukum pidana yang ke semuanya berakhir dengan pidana penjara. Jika saja rancangan undang-undang hukum pidana yang memuat berbagai pidana alternatif diundangkan maka akan menjadi pijakan utama untuk mengurangi kepenuhsesakan. Pun jika penyidik kepolisian dan BNN menggunakan pasal 127 Undang-undang Nomor 35 tahun 2009 bagi para pengguna untuk melakukan proses

rehabilitasi maka juga ikut berkontribusi menurunkan tingkat kepenuhsesakan penghuni Lapas dan Rutan.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* pada Rutan dan Lapas³⁵ sebagai langkah dan strategi yang diupayakan oleh pemerintah untuk menangani permasalahan kepenuhsesakan (*Overcrowded*) penghuni Lapas dan Rutan. Beberapa program kebijakan untuk memperbesar arus keluar melalui percepatan pelepasan narapidana telah dilakukan seperti *Crash Program*. Kebijakan ini dilakukan dengan dasar Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor: PAS-1386.PK.01.04.06 Tahun 2019 Tentang Pemberian Cuti Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas serta Pembebasan Bersyarat bagi Warga Binaan Pemasyarakatan. Sasarannya adalah 10.000 orang narapidana dan anak didik Pemasyarakatan.

Meningkatkan peran Lembaga Pemasyarakatan Terbuka (Lapas Terbuka)³⁶ sebagai salah satu cara mengurangi kepenuhsesakan Lapas dan Rutan, yaitu dengan mengirimkan para narapidana sebagai pelaksanaan program pembinaan asimilasi dan persiapan integrasi. Manfaat lain adalah Lapas Terbuka menjadi institusi strategis untuk meningkatkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), memperkuat fungsi Lapas Terbuka sebagai penyedia bahan-bahan makanan bagi Lapas dan Rutan dan membantu ketahanan pangan nasional. Namun peran strategis tersebut belum dapat dilakukan secara maksimal, belum adanya kebijakan khusus untuk meningkatkan

34 Kelompok Kerja Khusus Dewan Ketahanan Nasional Republik Indonesia, *Solusi Overcrowding Penghuni LAPAS*, Hasil Kajian, 2019, 12.

35 Kementerian Hukum dan HAM, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2017 tentang Grand Design Penanganan Overcrowded di Lapas dan Rutan*, 2017.

36 Hakki Fajriando, "Evaluasi Pelaksanaan Community-Based Corrections di Lapas Terbuka Kelas III Rumbi," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 3 (2019): 323–338.

tugas dan fungsi Lapas Terbuka menjadi hambatan. Menurut Sanusi³⁷ belum adanya Peraturan Menteri terkait Penempatan narapidana yang telah memasuki ½ masa pidana guna pelaksanaan pembinaan WBP di Lapas Terbuka mengingat lapas terbuka sebagai tempat asimilasi warga binaan masyarakat. Meskipun memiliki kondisi yang berbeda, sampai saat ini kebijakan yang diterapkan di Lapas Terbuka masih menggunakan ketentuan yang sama dengan Lapas pada umumnya maupun Rutan, tugas baik pembinaan, struktur dan fungsi petugas, organisasi, akibatnya pelaksanaan tugas dan fungsi Lapas Terbuka belum berjalan secara maksimal.

Kebijakan berikutnya adalah Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Syarat Pemberian asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Penanggulangan Penyebaran Covid-19 dan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor M.HH.-19.PK.01.04.04 Tahun 2020 Tentang Pengeluaran dan Pembebasan Narapidana dan Anak Melalui Asimilasi dan Integrasi Dalam Rangka Pencegahan Penanggulangan Penyebaran Covid-19. Kebijakan ini bersifat kedaruratan akibat pandemi virus Covid-19 yang sangat menular dan menyebabkan risiko kematian. Sasaran kebijakan ini adalah para narapidana dan anak tindak pidana umum dengan target 30.000 orang. Jika pelaksanaan dua program ini berjalan lancar maka bisa dipastikan lebih kurang 40.000 orang narapidana dibebaskan atau dikeluarkan dari Lapas dan Rutan. Yang menarik seluruh aparat penegak hukum (Polisi, Jaksa dan Hakim) pun ikut tergerak untuk “menghentikan” atau menunda sementara proses peradilan.

Kepala Polri mengeluarkan instruksi yang meminta jajaran penyidik kepolisian selektif dalam menentukan penahanan terhadap tersangka³⁸. Dengan demikian di Lapas dan Rutan terjadi pengurangan jumlah narapidana dan tahanan secara signifikan. Namun upaya-upaya pengurangan ini bersifat keterpaksaan oleh karena adanya Covid-19 dan belum menyentuh upaya mengurangi tingkat kepenuhsesakan Lapas dan Rutan secara permanen.

Menyelesaikan dan menjawab permasalahan kepenuhsesakan hunian Lapas dan Rutan adalah suatu hal yang rumit (*complicated*) dengan adanya perdebatan di kalangan politisi dan berbagai kalangan terkait dengan kejahatan dan penghukuman. Berbagai argumen dan perspektif dilontarkan atas kebijakan-kebijakan untuk mengurangi kepenuhsesakan maupun atas berbagai aturan yang menjadi penghambat proses percepatan pengeluaran / pembebasan / pelepasan narapidana. Namun semakin tingginya tingkat kepenuhsesakan di Lapas dan Rutan akan menimbulkan pertanyaan terkait dengan perikemanusiaan. Lingkungan Lapas dan Rutan yang semakin tidak memadai dan kualitas perawatan yang buruk akan menimbulkan persoalan serius kemanusiaan. Penderitaan-penderitaan yang dialami oleh para Narapidana dan Tahanan akibat kondisi demikian apakah juga merupakan suatu hukuman yang harus diterima mereka akibat perbuatan pelanggaran hukumnya? Apakah pembiaran kondisi tingginya kepenuhsesakan tidak bertentangan dengan Pancasila dan prinsip-prinsip sistem hukum di Indonesia? pembiaran kondisi kepenuhsesakan semakin berlarut-larut apakah juga merupakan bagian dari upaya melindungi masyarakat dari

37 Ahmad Sanusi, “Evaluasi Pelaksanaan Pembinaan Narapidana di Lembaga Masyarakat Terbuka,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 2 (2019): 123–138.

38 Kementerian Hukum dan HAM, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19*, 2020.

perbuatan jahat?³⁹

A *Cumberland Lodge Forum*⁴⁰ memberikan saran mengurangi kepadatan di Lapas dan Rutan yaitu:

- a. Menerapkan pidana alternatif sebagai bentuk *restoratif justice* seperti kerja sosial, jam malam yang bersifat membatasi bergerak dan lain-lain. Metode ini lebih berkeadilan karena tetap menerapkan penghukuman sekaligus perlindungan masyarakat dari perilaku anti sosial.
- b. Penerapan pidana denda secara efektif dan selektif. Denda harus menjadi metode pidana alternatif yang efektif sebagai bentuk penghukuman, tidak diterapkan kepada mereka yang memiliki kemampuan finansial sebagai bentuk rehabilitasi.
- c. Penerapan pidana bersyarat yang menjamin dan memastikan perlindungan masyarakat terutama para korban. Pihak masyarakat secara aktif dan efektif turut melakukan pengawasan dan melaporkan kepada Institusi berkepentingan.
- d. Mendorong kalangan dan organisasi yang peduli dengan kondisi kepadatan Lapas dan Rutan untuk:
 - 1) bekerja sama dalam mendesak menerapkan pidana non penahanan sebagai cara efektif penghukuman dan rehabilitasi.
 - 2) Mengumpulkan bukti untuk mendukung argumen bahwa pidana non penahanan lebih efektif dalam melakukan penghukuman dan lebih ekonomis.
 - 3) Intensif mensosialisasikan hasil penelitian tentang dampak negatif kepadatan Lapas dan Rutan.

- 4) Meyakinkan para politisi dengan data-data hasil penelitian agar mereka yakin dampak kepadatan.

Dewan Ketahanan Nasional (Wantannas) bulan Juli s.d. Agustus 2019⁴¹ membentuk Kelompok Kerja Khusus untuk melakukan kajian Solusi *Overcrowding* Penghuni Lapas bahwa sebagian penghuni Lapas dan Rutan kasus narkoba yang berkontribusi besar terhadap tingkat kepadatan, hasil kajian merekomendasikan:

- a. Kepada Kemenkopolhukam untuk menginisiasi MoU penerapan kebijakan non pemenjaraan bagi tersangka/terdakwa pengguna narkoba antara Polri, Kejaksaan Agung, Mahkamah Agung dan Badan Narkotika Nasional.
- b. Kepada Kemenkumham untuk mengusulkan pemberian grasi bagi narapidana pengguna Narkoba untuk dilaksanakan rehabilitasi.
- c. Kepada Kemenkumham untuk menginisiasi perubahan ke-3 Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

PENUTUP

Upaya pengurangan dan penanggulangan kepadatan penghuni Lapas dan Rutan harus dilakukan simultan dan komprehensif dengan berbagai upaya preventif yang dapat mencegah timbulnya berbagai dampak negatif yang ditimbulkan. Lembaga Pemasyarakatan tidak dapat sendirian mengatasi kepadatan penghuni Lapas dan Rutan. Diperlukan berbagai kebijakan dan koordinasi dari berbagai pihak seperti, Kepolisian dan Badan Narkotika Nasional khusus bagi para pengguna narkoba. Kejaksaan Agung

39 Phil Wheatley et al., "How to Reduce Prison Overcrowding – Some Practical Solutions' A Cumberland Lodge Forum Summary, Monday 8th October," 2007, 1–7.

40 Wheatley et al., "How to Reduce Prison Overcrowding – Some Practical Solutions' A Cumberland Lodge Forum Summary, Monday 8th October."

41 Kelompok Kerja Khusus Dewan Ketahanan Nasional Republik Indonesia, *Solusi Overcrowding Penghuni LAPAS, Hasil Kajian*.

dan Mahkamah Agung untuk pelaksanaan prapersidangan dan lain-lain lembaga negara agar tidak terjadi bencana kemanusiaan di dalam Lapas dan Rutan.

Kesimpulan

Tingkat kepenuhsesakan penghuni Lapas dan Rutan yaitu narapidana dan tahanan mendesak untuk dilakukan langkah-langkah pengurangan dan penanggulangan. 30 atau 90,9% dari 33 jumlah provinsi di Indonesia mengalami kepenuhsesakan. 261 Lapas atau 80,06% dari 326 Lapas di Indonesia mengalami kepenuhsesakan dan 142 Rutan atau 86,06% dari 165 Rutan mengalami kepenuhsesakan. Mitigasi risiko akibat kepenuhsesakan penghuni belum banyak dilakukan. Sehingga tingkat kepenuhsesakan terus berkembang ke tingkat yang mengkhawatirkan. Semakin banyak Lapas dan Rutan yang tingkat huniannya semakin padat dan tingkat kepenuhsesakannya semakin tinggi.

Terjadinya berbagai gangguan keamanan dan ketertiban, penyebaran penyakit menular, penurunan kualitas hidup dan maraknya KKN. Dampak lain adalah kegagalan dalam pencapaian tujuan pembinaan Pemasyarakatan. Kondisi yang tidak diharapkan adalah terjadinya bencana kemanusiaan alih-alih sebagai tempat penghukuman, Lapas dan Rutan menjadi tempat terburuk tidak terlindunginya hak asasi manusia (HAM).

Kepenuhsesakan di Lapas dan Rutan yang telah terjadi sejak tahun 1990-an belum dilakukan upaya-upaya penanggulangan dan pencegahan. Diperlukan upaya-upaya semua pihak dan seluruh komponen masyarakat untuk menghentikan laju pertumbuhan kepenuhsesakan hunian Lapas dan Rutan. Sehingga Lapas dan Rutan dapat berfungsi sebagai Lembaga Pemasyarakatan yang menghantarkan para pelanggar hukum 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

Saran

Berdasarkan hasil simpulan dan permasalahanrisikodampakkepenuhsesakan tersebut, penelitian ini merumuskan beberapa poin rekomendasi sebagai berikut:

1. Menyusun pedoman rencana tindak (*action plan*) penanggulangan gangguan keamanan, pemenuhan kebutuhan hak dasar, penghentian sementara penerimaan narapidana dan tahanan, dan mempercepat pemberian hak-hak integrasi terhadap Lapas dan Rutan yang mengalami tingkat kepenuhsesakan, sehingga dapat dijadikan sebagai sistem peringatan dini (*early warning system*) yaitu memberikan konsultasi terhadap permasalahan-permasalahan yang dihadapi (*pre-emptive*), melakukan upaya-upaya pencegahan (*preventive*), dan melakukan penegakan (*repressive*).
2. Melakukan penguatan sumber daya manusia petugas Pemasyarakatan agar memiliki kompetensi bidang pengamanan, pembinaan, konseling, pengawasan, pembimbingan, penilaian, dan lain-lain dengan diberikan pelatihan khusus dengan kualifikasi terampil, mahir, dan ahli sehingga mampu mengantisipasi risiko keamanan (*security risk*), risiko pembinaan (*treatment risk*), dan risiko tujuan (*goals risk*).
3. Menyusun instrumen sebagai pedoman dalam melakukan evaluasi periodik terhadap tingkat efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi Lapas dan Rutan, terutama pelaksanaan pembinaan sebagai fungsi utama Pemasyarakatan sebagaimana telah diatur dalam pasal 9 sampai dengan pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan

Warga Binaan Pemasyarakatan sehingga dapat diukur tingkat kinerja Lapas dan Rutan dalam menghadapi risiko keamanan (*security risk*), risiko pembinaan (*treatment risk*), dan risiko tujuan (*goals risk*) yang terjadi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada:

1. Direktur Politeknik Ilmu Pemasyarakatan yang banyak membantu dalam proses penelitian ini.
2. Rekan-rekan dosen Politeknik Ilmu Pemasyarakatan yang banyak memberikan masukan dari diskusi-diskusi yang konstruktif dan membangun serta mencerahkan.
3. Keluarga yang memberikan dukungan moril atas penelitian dan penulisan dengan penuh kesabaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrecht, Hans-Joerg. "Prison Overcrowding: Finding Effective Solutions Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities." In *Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities*, 65–30. United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and Treatment of Offenders (UNAFEI), 2012.
- AndiWijaya. *Pemasyarakatan dalam Dinamika Hukum dan Sosial*. 1 ed. Jakarta: Lembaga Kajian Pemasyarakatan, 2011.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana. *Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana*. Republik Indonesia, 2007.
- Carney, Louis P. *Corrections Treatment and Philosophy*. 1 ed. New Jersey USA: Prentice Hall, Inc., 1980.
- Creswell, John W. *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*. 1 ed. California USA: Sage Publications, Inc, 2016.
- Fajriando, Hakki. "Evaluasi Pelaksanaan Community-Based Corrections di Lapas Terbuka Kelas III Rumbai." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 3 (2019): 323–338.
- Firdaus, Insan. "Peranan Pembimbing Kemasyarakatan Dalam Upaya Penanganan Overcrowded Pada Lembaga Pemasyarakatan." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 3 (2019): 339–358.
- Goldie, Jenny. "Crowded out." *New Scientist* 171, no. 2310 (2001): 53.
- Grupp, Stanley E. *Theories of Punishment*. 1 ed. London: Indiana University Press, 1971.
- HAM, Kementerian Hukum dan. *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2017 tentang Grand Design Penanganan Overcrowded di Lapas dan Rutan*, 2017.
- Harding, Richard. "The prison mega-crush has reached Australia; many of our gaols are burst- ing at the seams. Most months the problem gets worse.'," no. September (1999).
- Haryati, Tutik Sri. *Manajemen Risiko bagi Manajer Keperawatan dalam Meningkatkan Mutu dan Keselamatan Pasien*. 1 ed. Depok: Rajawali Pers, PT. Rajagrafindo Persada, 2019.
- Katende, Nicholas. "Implementing Risk Mitigation, Monitoring, and Management in It Projects." *The Computer Journal* 2, no. February (2019).
- Kelompok Kerja Khusus Dewan Ketahanan Nasional Republik Indonesia. *Solusi Overcrowding Penghuni LAPAS, Hasil Kajian*, 2019.
- Kementerian Hukum dan HAM. *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19*, 2020.

- . *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Tata Tertib Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara*, 2013.
- Komite Internasional Palang Merah (ICRC). *Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi Kepadatan Dalam Penjara*. Pertama. New York: UNODC, 2013.
- Morib, Margeritha Agustina. “Mitigasi bencana dan analisis resiko gempa pada bangunan gedung di yogyakarta.” *Majalah Olmiah UKRIM* (2013): 63–72.
- Novian, Rully, Supriyadi Widodo Eddyono, Ajeng Gandini Kamilah, Sustira Dirga, Carla Nathania, Erasmus A.T. Napitupulu, Syahril Martanto Wiryawan, dan Adhigama Andre Budhiman. *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*. Diedit oleh Zainal; Anggara Abidin. Pertama. Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), 2018.
- Resolusi Majelis Umum PBB. *The Nelson Mandela Rules*. Diedit oleh Padmono Wibowo. Jakarta: Penerbit Politeknik Ilmu Pemasyarakatan, 2017.
- Sanusi, Ahmad. “Evaluasi Pelaksanaan Pembinaan Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Terbuka.” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 2 (2019): 123–138.
- UNODC. *Handbook on the Management of High-Risk Prisoners*. UNODC, 2016.
- Wheatley, Phil, Anne Owers, Chole Chitty, Nicky Padfield, David Scott, Rob Lyman, David James, Olga Heaven, Helen Edwards, dan Juliet Lyon. “How to Reduce Prison Overcrowding – Some Practical Solutions’ A Cumberland Lodge Forum Summary, Monday 8th October,” 2007.
- Williams, B N. “Managing Risk in Jails.” *Public Administration Review* 70, no. 2 (2010): 321–325.
- “Arti Kata ‘risiko’ Menurut KBBI.” *KBBI.co.id*. Last modified 2015. Diakses Mei 15, 2020. <https://kbbi.co.id/arti-kata/risiko/>.

HALAMAN KOSONG



EFEKTIVITAS HUKUM PENYIMPANAN BARANG SITAAN DI RUPBASAN (*Legal Effectiveness Storage of Confiscated Goods in Rupbasan*)

Henry Donald Lbn. Toruan
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM
Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum, Jakarta
henrydonald.lt@gmail.com

Tulisan Diterima: 14-03-2020; Direvisi: 20-06-2020; Disetujui Diterbitkan: 25-06-2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.285-312>

ABSTRAK

Perlindungan terhadap kepemilikan barang pada dasarnya dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 kecuali barang tersebut diperoleh secara melawan hukum. Maka, negara dapat melakukan upaya paksa terhadap warga negaranya, apabila disangka/didakwa melakukan perbuatan melanggar hukum. Barang hasil tindak pidana tersebut dapat disita aparat penegak hukum sebagai bahan pembuktian di tingkat penyidikan, penuntutan, persidangan termasuk barang yang dirampas berdasarkan putusan hakim. Barang sitaan tersebut berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) Pasal 44 ayat (1) Benda sitaan negara disimpan dalam Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara. Namun persoalannya banyak barang sitaan tidak disimpan di Rupbasan melainkan disimpan diberbagai instansi/lembaga yang memiliki kewenangan penyidikan. Permasalahannya, bagaimana efektivitas pengatuan kewenangan Rupbasan dalam penyimpanan barang sitaan?. Faktor-faktor apa yang merupakan kendala Rupbasan dalam melaksanakan tugas penyimpanan barang sitaan?. Bagaimana upaya mengoptimalkan fungsi Rupbasan?. Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum normatif-empiris dengan sifat penelitian deskriptif analitik. Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah studi dokumen dan wawancara. Efektivitas hukum penyimpanan barang sitaan di Rupbasan dimaksudkan untuk mengkaji sejauhmana efektivitas dari KUHP dan peraturan pelaksanaannya dipatuhi oleh penegakan hukum pemangku kepentingan.

Kata kunci : efektivitas; penyimpanan barang sitaan; rupbasan.

ABSTRACT

Protection of ownership of goods is guaranteed in the 1945 Constitution unless the goods are obtained unlawfully. Thus, the state can make a forced effort against its citizens if it is suspected/charged with committing an act that violates the law. Law enforcement officials can confiscate the proceeds of the crime as evidence in the level of investigation, prosecution, trial including items seized based on the judge's decision. The confiscated goods are based on Law No. 8 of 1981 concerning the Criminal Procedure Code (KUHP) Article 44 paragraph (1) State confiscated objects are kept in a State Confiscated Object Storage House. However, the problem is that many confiscated goods are not stored in Rupbasan but are kept in various institutions/institutions which have the authority to investigate. The problem is, how is the effectiveness of the Rupbasan authority in the storage of confiscated goods? What factors are Rupbasan's constraints in carrying out the task of storing confiscated goods? How to optimize the Rupbasan function ?. The research method used in this paper is normative-empirical legal research with the nature of descriptive-analytic research. Data collection conducted in this study is the study of documents and interviews. The legal effectiveness storage of confiscated goods in Rupbasan is intended to assess the extent the effectiveness of the Criminal Procedure Code and the regulation is implemented by the law enforcement official.

Keyword: effectiveness; storage of confiscated goods; rupbasan.

PENDAHULUAN

Latar belakang

Wujud perlindungan kepemilikan benda dijamin dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 28 H ayat (4) yang menyatakan bahwa "Setiap orang mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun." Penghormatan dan perlindungan hak milik warga negara tersebut kembali ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 36 yang menyebutkan bahwa: Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum (ayat 1). Tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum (ayat 2). Berarti kepemilikan terhadap benda apakah tanah, bangunan, mobil, perhiasan, surat-surat berharga dan sebagainya, dijamin konstitusi dan peraturan perundang-undangan sebagai hak milik pribadi yang tidak boleh diambil secara sewenang-wenang.

Pengecualian perlindungan hukum terhadap kepemilikan barang-barang tersebut adalah apabila diperoleh secara melawan hukum. Maka, hukum memberikan kewenangan kepada negara untuk melakukan upaya paksa terhadap warga negaranya, apabila warga negara tersebut disangka/didakwa melakukan perbuatan melanggar hukum. Namun dalam hukum tersebut, juga telah diatur batasan-batasan serta prosedur yang harus dilakukan oleh aparat hukum agar hukum yang dilaksanakannya tidak menimbulkan ketidak-adilan. Demikian bagi orang yang telah disangka atau didakwa melakukan pelanggaran hukum, telah dijamin secara limitatif hak-haknya. Sehingga pelaksanaan dari hukum tersebut selalu harus sesuai dengan aturan yang berlaku agar tercipta kepastian hukum dan keadilan,

bukan atas dasar kekuasaan yang cenderung dapat disalahgunakan oleh oknum aparat negara.

Barang-barang hasil dari suatu tindak pidana disita aparat penegak hukum sebagai bahan pembuktian di tingkat penyidikan, penuntutan, persidangan di pengadilan termasuk barang yang dirampas berdasarkan putusan hakim. Barang sitaan (Basan) dan Barang Rampasan (Baran) tersebut diamankan di tempat yang telah ditunjuk berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) Pasal 44 yang menyatakan bahwa: Benda sitaan negara disimpan dalam Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (ayat 1). Penyimpanan benda sitaan negara dilaksanakan dengan sebaik baiknya dan tanggung jawab atasnya ada pada pejabat yang berwenang sesuai dengan tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan dan benda tersebut dilarang dipergunakan oleh siapapun juga (ayat 2).

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dalam Pasal 1 angka 3 disebut "Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara selanjutnya disebut Rupbasan adalah tempat benda yang disita oleh negara untuk keperluan proses peradilan." Dalam ketentuan Pasal 26 ayat (1) disebut bahwa "di tiap Ibukota Kabupaten/Kotamadya dibentuk Rupbasan oleh Menteri." Kemudian dalam Pasal 27 ayat (1) disebut bahwa "di dalam Rupbasan ditempatkan benda yang harus disimpan untuk keperluan barang bukti dalam pemeriksaan dalam tingkat penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan termasuk barang yang dinyatakan dirampas berdasarkan putusan hakim; (2) Dalam hal benda sitaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak mungkin dapat disimpan dalam Rupbasan, maka cara penyimpanan benda sitaan tersebut diserahkan kepada

Kepala Rupbasan;(3) Benda sitaan disimpan di tempat Rupbasan untuk menjamin keselamatan dan keamanannya;"

Pengaturan Rupbasan dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas tidak berjalan efektif, karena perintah pendirian Rupbasan di tiap Ibukota Kabupaten/Kotamadya belum terlaksana sampai saat ini. Selain itu, perintah penyimpanan benda sitaan sebagaimana ditentukan dalam KUHAP dan PP tidak terlaksana secara efektif karena barang sitaan berdasarkan hasil wawancara dan pemantauan dilapangan banyak yang disimpan oleh instansi/lembaga yang memiliki kewenangan penyitaan tanpa ada lembaga yang berwenang mengawasi dan mendata Basan dan Baran tersebut. Dalam hukum acara pidana sebenarnya telah diatur kewenangan masing-masing lembaga penegak hukum dan keterkaitan tugas diantara mereka, agar lembaga tersebut dapat bekerja sesuai dengan sistem yang berlaku, yang disebut dengan sistem peradilan pidana terpadu (*integrated justice system*) yang terdiri dari: Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Polri dan Lembaga Pemasyarakatan sudah mempunyai Pedoman Kerja Pelaksanaan Kerjasama antara Kementerian Hukum dan HAM dan Kepolisian Negara RI Nomor: PAS-05.HM.05.02 Tahun 2016 Nomor : B/11/II/2016 tentang Kerjasama Penyelenggaraan Tugas dan Fungsi Pemasyarakatan. Namun untuk fungsi Rupbasan belum berjalan efektif.

Persoalan mengenai Rupbasan kembali mengemuka ketika negara dihadapkan pada masalah aset kejahatan yang telah disita penyidik, namun tidak kunjung dapat dimanfaatkan maksimal bagi pemasukan keuangan Negara sebagaimana diatur dalam UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tetapi sebaliknya malah beban bagi pemerintah untuk anggaran pemeliharanya. Termasuk aset barang sitaan yang sudah tidak laku dijual lelang tetapi masih

disimpan di Rupbasan. Kondisi aset-aset tersebut tidak terurus akibat minimnya anggaran pemeliharaan, yang berujung rusaknya Benda Sitaan (Basan) dan Barang Rampasan (Baran) tanpa memberikan manfaat. Sementara kewenangan Rupbasan telah banyak diambil alih lembaga penegak hukum lainnya dan instansi yang memiliki kewenangan penyitaan, seperti Kepolisian, Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Badan Narkotika Nasional (BNN), Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Kementerian Kehutanan, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dan sebagainya. Barang-barang sitaan tersebut disimpan dengan alasan untuk kepentingan penyidikan dan alasan ketiadaan daya tampung Rupbasan. Dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan dimana pada BAB XIV Pusat Pemulihan Aset memiliki strukur antara lain Bidang Benda Sitaan dan Barang Rampasan Negara (Pasal 754), terdiri dari Subbidang Benda Sitaan dan Subbidang Barang Rampasan Negara yang bertugas mengurus barang sitaan dan barang rampasan. Bidang inilah yang bertugas melakukan penyimpanan barang sitaan pada kejaksaan. Berdasarkan pemantauan penulis pihak Bea dan Cukai Belawan, Medan memiliki gudang yang cukup besar untuk penyimpanan barang sitaan bahkan jauh lebih besar dibanding Rupbasan yang ada di Medan.

Penyimpanan barang sitaan di berbagai instansi/lembaga tersebut tanpa pengawasan pihak lain, berpotensi terjadinya penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) yang dapat merugikan keuangan negara seperti hilangnya benda sitaan dan barang rampasan. Hal ini disebabkan karena tidak ada lembaga lain yang bertanggung jawab menjalankan rumusan tentang optiverifikasi data-data penyimpanan dan sekaligus melakukan pengawasan terhadap

barang-barang tersebut. Hasil penelitian dari Balitbangkumham yang di ketuai oleh saudara Sanusi tentang "Optimalisasi Tata Kelola Benda Sitaan Negara Pada Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara" lebih menyoroti soal tata kelola dari Rupbasan. Sementara tulisan ini ditujukan pada pengoptimalan fungsi Rupbasan dengan memperkuat regulasi dan kerjasama di antara penegak hukum.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana efektivitas penguatan kewenangan Rupbasan dalam penyimpanan barang sitaan?.
2. Faktor-faktor apa yang merupakan kendala Rupbasan dalam melaksanakan tugas penyimpanan barang sitaan?
3. Bagaimana upaya mengoptimalkan fungsi Rupbasan?.

Tujuan

Tujuan dari penulisan ini untuk melihat efektivitas hukum ketentuan KUHAP dan peraturan pelaksanaannya terhadap penyimpanan barang sitaan di Rupbasan.

Metode Penelitian

Penyimpanan barang sitaan dan barang rampasan di Rupbasan sangat penting karena bertujuan memberikan perlindungan terhadap barang sitaan dan barang rampasan sebagai barang bukti atas suatu perkara yang sedang dalam tahap pemeriksaan di penegak hukum atau di pengadilan. Setelah ada putusan hakim yang berkekuatan tetap (*inkracht*) maka posisi barang sitaan sudah jelas apakah dikembalikan pada pemiliknya atau dirampas untuk negara. Oleh karena itu, barang sitaan harus dilakukan perawatan guna memberikan perlindungan terhadap benda milik orang lain atau kalau dirampas untuk negara barang sitaan tidak menurun nilainya. Namun selama ini Rupbasan tidak berperan optimal karena banyak kendala yang dihadapi, antara lain: anggaran yang rendah tidak mencukupi untuk melakukan

perawatan, tidak mempunyai tenaga ahli dalam macam-macam bidang keahlian sesuai spesifikasi barang sitaan, tidak mempunyai tempat penyimpanan untuk barang-barang tertentu yang memang harus dilindungi baik karena sifatnya maupun karena nilainya yang berharga, Tidak mempunyai alat timbang untuk barang berat dan juga tidak memiliki *forklift* untuk mengangkat barang yang berat, Luas perkantoran untuk penyimpanan barang seperti kendaraan sangat terbatas, struktur Rupbasan dalam Orta Kemenkumham hanya setingkat eselon IV sehingga kurang memiliki kepercayaan diri dalam berkoordinasi dengan Kejari dan Polres. Untuk mengoptimalkan peran Rupbasan, maka perlu meningkatkan eselonisasi Rupbasan setingkat Direktorat Jenderal yang diatur dalam sebuah undang-undang.

1. Pendekatan

Pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini adalah ajaran prioritas baku dari Gustav Radbruch, seorang filsuf hukum Jerman mengajarkan adanya tiga ide dasar hukum, yang oleh sebagian besar pakar teori hukum dan filsafat hukum, juga diidentikkan sebagai tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Bagi Radbruch, ketiga ide dasar hukum itu merupakan tujuan hukum secara bersama-sama, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Radbruch mengajarkan bahwa kita harus menggunakan asas prioritas, di mana prioritas pertama adalah keadilan, kedua adalah kemanfaatan dan terakhir barulah kepastian hukum. Kemanfaatan dan kepastian hukum tidak boleh bertentangan dengan keadilan, demikian juga kepastian hukum tidak boleh bertentangan dengan keadilan, demikian juga kepastian hukum tidak boleh bertentangan dengan kemanfaatan.¹

¹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)* (Jakarta: Kencana, 2009), hal. 288-289

Berdasarkan fokus penelitiannya, Abdulkadir Muhammad membagi penelitian hukum menjadi tiga jenis yaitu, penelitian hukum normatif, penelitian hukum normatif-empiris, penelitian hukum empiris. Tulisan ini menggunakan penelitian hukum normatif – empiris.

Menurut Abdulkadir Muhammad bahwa “Penelitian hukum normatif-empiris (*applied law research*), menggunakan studi kasus hukum normatif-empiris berupa produk perilaku hukum. Pokok kajiannya adalah pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penelitian hukum normatif-empiris (terapan) bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat, sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat gabungan dua tahap kajian, yaitu:

- i. Tahap pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku
- ii. Tahap kedua adalah penerapan pada peristiwa *in concreto* guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penerapan tersebut dapat diwujudkan melalui perbuatan nyata dan dokumen hukum. Hasil penerapan akan menciptakan pemahaman realisasi pelaksanaan ketentuan ketentuan hukum normatif yang dikaji telah dijalankan secara patut atau tidak. Karena penggunaan kedua tahapan tersebut, maka penelitian hukum normatif-empiris membutuhkan data sekunder dan data primer.²

2. Metode Pengumpulan Data

Adapun metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Studi dokumen, yaitu cara memperoleh data tentang suatu masalah dengan menelusuri dan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku, literatur, jurnal, artikel baik cetak maupun online serta bahan-bahan lain yang terkait dengan penelitian.³
2. Interview (wawancara), yaitu metode pengumpulandata dengan menggunakan tanya jawab. Dalam penelitian ini akan melakukan serangkaian wawancara dengan stakeholder, yaitu Rupbasan, Kepolisian, KPK dan Bea Cukai.
3. Analisis Data
Analisis data dalam penelitian ini adalah deskriptif analitik yaitu sebuah penelitian yang bertujuan untuk mengungkapkan suatu masalah atau keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya sehingga dapat mengungkapkan fakta yang sebenarnya.⁴

PEMBAHASAN

Efektivitas Hukum Penyimpanan Barang Sitaan di Rupbasan

Pengertian benda sitaan erat sekali kaitannya dengan barang bukti karena benda sitaan adalah barang bukti dari suatu perkara pidana yang disita oleh aparat penegak hukum yang berwenang guna kepentingan pembuktian di sidang pengadilan. Istilah barang bukti dalam bahasa Belanda berarti “*bewijsgoed*” baik dalam *wetboek van strafrecht voor Indonesia*, maupun dalam Het Herziene Inlandsch Reglemen dan dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Barang bukti dalam hal ini adalah barang-barang yang diperlukan sebagai alat bukti terutama alat bukti seperti yang disebutkan dalam keterangan saksi atau keterangan terdakwa.⁵ Istilah benda sitaan dan barang

2 Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004)., hal. 52

3 Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Pendekatan Praktek* (Jakarta: Rineka Cipta, 1998)., hal. 202

4 Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Sosial* (Yogyakarta: Gajahmada Press, 1993)., hal. 31

5 SM. Amin, *Hukum Acara Pengadilan Negeri*

sitaan mengandung makna yang sama dan keduanya akan digunakan silih berganti dalam tulisan ini.

Benda menurut kamus bahasa Indonesia adalah harta atau barang yang berharga dan segala sesuatu yang berwujud atau berjasad.⁶ Sitaan berarti perihal mengambil dan menahan barang-barang sebagiannya yang dilakukan menurut putusan hakim atau oleh polisi.⁷

Dalam UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP Pasal 44 telah disebutkan bahwa: (1) Benda sitaan negara disimpan dalam Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara; dan (2) Penyimpanan benda sitaan negara dilaksanakan dengan sebaik baiknya dan tanggung jawab atasnya ada pada pejabat yang berwenang sesuai dengan tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan dan benda tersebut dilarang dipergunakan oleh siapapun juga. Sebaliknya dalam Pasal 1 Angka 16 KUHAP disebutkan bahwa : "Penyitaan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mengambil alih dan atau menyimpan di bawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak, berwujud atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyidikan, penuntutan dan peradilan".

Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 sebagaimana diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2010 jo PP No. 92 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dalam Pasal 1 angka 4 mendefinisikan "Benda sitaan adalah benda yang disita oleh negara untuk keperluan proses peradilan". Kemudian dalam Pasal 27 ayat (1) disebutkan bahwa "di dalam Rupbasan ditempatkan benda yang harus disimpan untuk keperluan barang

bukti dalam pemeriksaan dalam tingkat penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan termasuk barang yang dinyatakan dirampas berdasarkan putusan hakim." Peraturan perundang-undangan tersebut merupakan dasar hukum dari pelaksanaan tugas dan fungsi Rupbasan yang kedudukannya berada di bawah Lembaga Pemasyarakatan.

Menurut Basmanizar bahwa "Rupbasan satu-satunya tempat penyimpanan segala macam benda sitaan yang diperlukan sebagai barang bukti dalam proses pengadilan berdasarkan pasal 44 ayat 1 KUHAP, yang didalamnya termasuk barang yang dinyatakan dirampas berdasarkan putusan hakim, dan benda tersebut dilarang dipergunakan oleh siapapun juga sampai pada jangka waktu tertentu hingga akhirnya dimusnahkan, ataupun dilelang sesuai dengan putusan hakim."⁸ Jan Remmelink mengatakan bahwa "Benda sitaan negara menurut Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana adalah benda yang disita oleh negara untuk keperluan proses peradilan. Sementara itu, benda rampasan negara adalah barang bukti yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dirampas untuk negara yang selanjutnya dieksekusi dengan cara dimusnahkan, dilelang untuk negara, diserahkan kepada instansi yang ditetapkan untuk dimanfaatkan dan disimpan di Rupbasan untuk barang bukti dalam perkara lain."⁹

Penyimpanan barang sitaan di Rupbasan dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap pemilikan barang

⁶ Jakarta (Jakarta: Pradya Paramita, 1981), hal. 98
⁷ WJS Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), hal. 131-132.
⁸ WJS Poerwadarminta., hal. 134

⁸ Basmanizar, *Penyelamatan Dan Pengamanan Benda Sitaan Negara Dan Barang Rampasan Negara Di Rupbasan* (Jakarta: Rajawali Pers, 1997), hal. 43-44
⁹ Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting Dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda Dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 2003), hal. 12

sebagai bagian hak asasi. Dalam *Universal Declaration of Human Rights*, hak milik orang dilindungi. Hal itu tercantum dalam Pasal 17 ayat (1) dan (2) sebagai berikut:

- (1) *"Everyone has the right to own property alone as well as in association with others."* (Setiap orang berhak mempunyai milik baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain).
- (2) *"No one shall be arbitrarily deprived of his property."* (Tiada seorang pun boleh dirampas miliknya dengan semena-mena).¹⁰

Perlindungan hak milik dalam *Declaration of Human Rights* tersebut telah pula diadopsi dalam UUD NRI 1945 Pasal 28 H ayat (4) disebutkan bahwa: "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun."

Jadi, tindakan penyitaan merupakan pengambilalihan barang milik seseorang yang ditetapkan sebagai tersangka atas suatu peristiwa tindak pidana. Pengambilalihan barang milik tersebut tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang tetapi tetap harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Barang yang disita tersebut kemudian harus disimpan ditempat yang aman dan dirawat sedemikian rupa sebagai penghargaan pada hak milik pribadi sebagaimana diatur dalam konstitusi, sampai ada putusan hakim yang berkekuatan tetap (*inkracht*) yang menentukan apakah barang sitaan dikembalikan pada pemiliknya atau disita untuk negara. Pengambilalihan tersebut sebagai bagian proses pembuktian dalam hukum acara pidana di pengadilan.

Di dalam peraturan perundang-undangan terdapat ketentuan yang mengatur pengertian dari putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) berkaitan perkara pidana yaitu dalam

penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi yang berbunyi:

"Yang dimaksud dengan "putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap" adalah:

1. putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding atau kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana;
2. putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana; atau
3. putusan kasasi."

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas berarti suatu putusan mempunyai kekuatan hukum tetap adalah:

- a. Putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding setelah waktu tujuh hari sesudah putusan dijatuhkan atau setelah putusan diberitahukan kepada terdakwa yang tidak hadir, sebagaimana diatur dalam Pasal 233 ayat (2) jo. Pasal 234 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana ("KUHP"), kecuali untuk putusan bebas (*vrijspraak*), putusan lepas dari segala tuntutan hukum (*onslag van rechts vervolging*), dan putusan pemeriksaan acara cepat karena putusan-putusan tersebut tidak dapat diajukan banding (lihat Pasal 67 KUHP).
- b. Putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu empat belas hari sesudah putusan pengadilan yang dimintakan kasasi itu diberitahukan kepada terdakwa (Pasal 245 ayat (1) jo. Pasal 246 ayat (1) KUHP).

Sekalipun sudah ditentukan dalam KUHP dan peraturan pelaksanaannya barang sitaan disimpan di Rupbasan tetapi dalam implementasinya tidak efektif. Sebab, aparat penegak hukum dan PPNS yang memiliki kewenangan penyitaan tidak sepenuhnya melaksanakan ketentuan Pasal

¹⁰ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), hal. 144

44 KUHAP, mereka melakukan sendiri penyimpanan barang sitaan. Pihak KPK untuk barang seperti kendaraan memang menitipkan pada Rupbasan tetapi untuk surat-surat berharga seperti sertifikat rumah, saham, obligasi, uang dan logam mulia mereka menyimpan sendiri dengan alasan untuk memudahkan dalam proses di pengadilan. Demikian juga di Kejaksaan, Bea dan Cukai dan Lembaga lainnya melakukan hal yang sama. Informasi ini diperoleh langsung penulis dari pegawai yang wawancara.

Pada umumnya mereka berpedoman pada Pasal 1 Angka 16 KUHAP memperbolehkan penyidik untuk mengambil alih dan atau menyimpan di bawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak tanpa batas waktu dan tidak ada kewajiban dan sanksi bagi penyidik yang tidak menyerahkan. Sehingga dalam praktek penyidik leluasa menyimpan barang sitaan di bawah penguasaannya. Bahkan berdasarkan informasi dari Rupbasan, tidak jarang barang sitaan tetap disimpan hingga perkara pengadilan selesai dengan keluarnya putusan hakim.

Keberadaan Rupbasan dalam Sistem Peradilan Pidana

Dalam hukum pidana, Rupbasan sebagai bagian dari lembaga pemasyarakatan merupakan mata rantai dari sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) di dalam penegakan hukum. Menurut Remington dan Ohlin bahwa "*Criminal justice system* dapat diartikan sebagai pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana, dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem itu sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisien untuk memberikan hasil

tertentu dengan segala keterbatasannya."¹¹ Sedangkan menurut Muladi bahwa: "Sistem peradilan pidana, sesuai dengan makna dan ruang lingkup sistem dapat bersifat fisik dalam arti sinkronisasi struktural (*struktural synchronization*), dapat pula bersifat substansial (*substancial synchronization*). Dalam hal sinkronisasi struktural keserampakan dan keselarasan dituntut dalam mekanisme administrasi peradilan pidana (*the administration of justice*) dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum. Dalam hal sinkronisasi substansial, maka keserampakan ini mengandung makna baik vertikal maupun horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif yang berlaku. Sedang sinkronisasi kultural mengandung usaha untuk selalu serempak dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana."¹²

Keterkaitan subsistem menurut Rusli Muhammad dikatakan bahwa: "Sistem peradilan pidana sebagai suatu sistem pada dasarnya merupakan suatu *open system*, dalam pengertian sistem peradilan pidana dalam gerakannya akan selalu mengalami *interface* (interaksi, interkoneksi dan interpendensi) dengan lingkungannya dalam peringkat-peringkat, masyarakat: ekonomi, politik, pendidikan, dan teknologi, serta subsistem-subsistem dari sistem peradilan pidana itu sendiri (*subsystem of criminal justice system*). Sistem peradilan pidana di dalamnya terkandung gerak sistemik dari subsistem pendukungnya, yakni kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga pemasyarakatan, yang secara keseluruhan dan merupakan suatu kesatuan (totalitas) berusaha mentransformasikan masukan menjadi luaran yang menjadi tujuan sistem

11 Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, pertama (Jakarta: Prenadamedia Group, 2013), hal. 2

12 Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana* (Semarang: UNDIP, 1995). hal. 13-14

peradilan pidana yaitu, menanggulangi kejahatan atau mengendalikan terjadinya kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterima masyarakat.¹³

Ciri pendekatan sistem peradilan pidana dalam peradilan pidana menurut Romli Atmasasmita, ialah:

- a. Titik berat pada koordinasi dan sinkronisasi komponen peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan).
- b. Pengawasan dan pengendalian penggunaan kekuasaan oleh komponen peradilan pidana.
- c. Efektifitas sistem penanggulangan kejahatan lebih utama dari efisisensi penyelesaian perkara.
- d. Penggunaan hukum sebagai instrumen untuk memantapkan *the administration of justice*.¹⁴

Menurut Mardjono bahwa : “Ada empat komponen dalam sistem peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan) diharapkan dapat bekerjasama dan dapat membentuk suatu “*integrated criminal justice system*.” Apabila keterpaduan dalam bekerja sistem tidak dilakukan, diperkirakan akan terdapat tiga kerugian sebagai berikut:

- 1) Kesukaran dalam menilai keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama;
- 2) Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah pokok masing-masing instansi (sebagai subsistem dari sistem peradilan pidana); dan
- 3) Karena tanggung jawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memerhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.¹⁵

Keempat subsistem lembaga penegak hukum ini menurut Soerjono Soekanto, secara langsung berkecimpung dalam penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law enforcement*, akan tetapi juga *peace maintenance*.¹⁶ Peran Rupbasan tidak termasuk *law enforcement* tetapi masuk dalam kategori *peace maintenance*, yaitu pemeliharaan atau perawatan barang sitaan dan barang rampasan.

Selanjutnya beliau katakan bahwa seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict*, dan *conflict of roles*). Kalau di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role-distance*). Lebih lanjut ia katakan bahwa peranan yang seharusnya dari kalangan penegak hukum tertentu, telah dirumuskan di dalam beberapa perundang-undangan.¹⁷

Pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum kaitannya dalam penyimpanan barang sitaan masih kesulitan dalam hal koordinasi. Ketidaktersempaan dalam melaksanakan segenap aturan dalam sistem peradilan pidana berpotensi merugikan baik pihak pemilik barang maupun negara, karena barang sitaan tidak terurus dengan baik atau bahkan hilang. Konflik kepentingan atas penguasaan barang sitaan pada Lembaga yang memiliki kewenangan penegakan hukum (*law enforcement*) sangat menonjol,

13 Muhammad., hal. 13

14 H.R. dan Adri Desasfuryanto Abdussalam, *Sistem Peradilan Pidana* (Jakarta: PTIK, 2012)., hal.7

15 Atmasasmita. hal. 3-4

16 Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005)., hal. 19

17 Soekanto., hal. 21-23

yang menjadikan Lembaga tersebut sekaligus berperan sebagai *peace maintenance* mengambil alih peran dari Rupbasan dengan dalih melaksanakan ketentuan Pasal 1 angka 16 KUHP. Hal ini disebabkan karena tanggung jawab masing-masing instansi dalam penyimpanan barang sitaan kurang jelas dan tegas terbagi, maka setiap instansi merasa berkewenangan menyimpan barang sitaan tanpa memperhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana. Akibatnya, sukar menilai keberhasilan dan kegagalan serta kesulitan dalam memecahkan sendiri persoalan pokok pada masing-masing lembaga seperti yang terjadi pada Rupbasan.

Wewenang Penyitaan

Wewenang penyitaan diatur dalam KUHP yang mendefenisikan penyitaan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mengambil alih dan atau menyimpan di bawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak, berwujud atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyidikan, penuntutan dan peradilan (Pasal 1 Angka 16 KUHP). Dasar hukum penyitaan diatur dalam Pasal 10 point b KUHP Pidana dimana penyitaan merupakan pidana tambahan, yang terdiri atas: 1. pencabutan hak-hak tertentu; 2. perampasan barang-barang tertentu; 3. pengumuman putusan hakim. M. Yahya Harahap berpendapat bahwa yang dimaksud penyitaan sebagaimana yang telah ditentukan oleh Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) adalah "Upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik untuk mengambil atau 'merampas' sesuatu barang bukti tertentu dari seseorang tersangka, pemegang atau penyimpan."¹⁸

Adapun yang dapat melakukan penyitaan adalah penyidik sebagaimana

ditentukan dalam KUHP Pasal 6 ayat (1), yaitu: a. Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia; dan b. Pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Sedangkan Penyidik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana Pasal 2 ayat (1) adalah : a. Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia tertentu yang sekurang-kurangnya berpangkat Pembantu Letnan Dua Polisi; dan b. Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang sekurang-kurangnya berpangkat Pengatur Muda Tingkat I (Golongan II/b) atau yang disamakan dengan itu. Kemudian dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa Penyidik pembantu adalah: a. Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia tertentu yang sekurang-kurangnya berpangkat Sersan Dua Polisi; dan b. Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu dalam lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang sekurang-kurangnya berpangkat Pengatur Muda (Golongan II/a) atau yang disamakan dengan itu.

Mengenai kewenangan penyidik dalam penyitaan diatur mulai dari Pasal 38 s/d Pasal 46 KUHP. Dalam ketentuan Pasal 38 KUHP disebutkan bahwa: Penyitaan hanya dapat dilakukan oleh penyidik dengan surat izin ketua pengadilan negeri setempat (ayat 1). Dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak bilamana penyidik harus segera bertindak dan tidak mungkin untuk mendapatkan surat izin terlebih dahulu, penyidik dapat melakukan penyitaan hanya atas benda bergerak dan untuk itu wajib segera melaporkan kepada ketua pengadilan negeri setempat guna memperoleh persetujuannya (ayat 2).

Persyaratan terhadap barang-barang yang dapat disita menurut ketentuan Pasal 39 KUHP adalah:

- Barang-barang kepunyaan terpidana yang diperoleh dari kejahatan atau yang sengaja dipergunakan untuk melakukan kejahatan, dapat dirampas.

¹⁸ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHP Penyidikan Dan Penuntutan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006)., hal. 102

- Dalam hal pembedaan karena kejahatan yang tidak dilakukan dengan sengaja atau karena pelanggaran, dapat juga dijatuhkan putusan perampasan berdasarkan hal-hal yang ditentukan dalam undang-undang.
- Perampasan dapat dilakukan terhadap orang yang bersalah yang diserahkan kepada pemerintah, tetapi hanya atas barang-barang yang telah disita.

Berdasarkan ketentuan Pasal 39 KUHAP bahwa dalam tingkat penyidikan dapat melakukan sita atas barang yang merupakan hasil kejahatan, yaitu:

- (1) Yang dapat dikenakan penyitaan adalah:
 1. Benda atau tagihan tersangka atau terdakwa yang seluruh atau sebagian diduga diperoleh dari tindakan pidana atau sebagai hasil dari tindak pidana;
 2. Benda yang telah dipergunakan secara langsung untuk melakukan tindak pidana atau untuk mempersiapkan;
 3. Benda yang dipergunakan untuk menghalang-halangi penyidikan tindak pidana;
 4. Benda yang khusus dibuat atau diperuntukan melakukan tindak pidana;
 5. Benda lain yang mempunyai hubungan langsung dengan tindak pidana yang dilakukan;
- (2) Benda yang berada dalam sitaan karena perkara perdata atau karena pailit dapat juga disita untuk kepentingan penyidikan, penuntutan dan mengadili perkara pidana, sepanjang memenuhi ketentuan ayat (1).

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 40 KUHAP disebutkan "Dalam hal tertangkap tangan penyidik dapat menyita benda dan alat yang ternyata atau yang patut diduga telah dipergunakan untuk melakukan tindak pidana atau benda lain yang dapat dipakai sebagai barang bukti."

Penyitaan paket atau surat dalam hal tertangkap tangan dalam ketentuan Pasal 41 KUHAP disebutkan bahwa: "Dalam hal tertangkap tangan penyidik berwenang menyita paket atau surat atau benda yang pengangkutannya atau pengirimannya dilakukan oleh kantor pos dan telekomunikasi, jawatan atau perusahaan komunikasi atau angkutan, sepanjang paket, surat atau benda tersebut diperuntukkan bagi tersangka atau yang berasal dari padanya dan untuk itu kepada tersangka dan atau kepada pejabat kantor pos dan telekomunikasi, jawatan atau perusahaan telekomunikasi atau angkutan yang bersangkutan, harus diberikan surat tanda penerimaan."

Kewenangan penyidik terhadap orang yang menguasai benda dalam Pasal 42 KUHAP disebutkan bahwa "Penyidik berwenang memerintahkan kepada orang yang menguasai benda yang dapat disita, menyerahkan benda tersebut kepadanya untuk kepentingan pemeriksaan dan kepada yang menyerahkan benda itu harus diberikan surat tanda penerimaan (ayat 1). Surat atau tulisan lain hanya dapat diperintahkan untuk diserahkan kepada penyidik jika surat atau tulisan itu berasal dari tersangka atau terdakwa atau ditujukan kepadanya atau kepunyaannya atau diperuntukkan baginya atau jikalau benda tersebut merupakan alat untuk melakukan tindak pidana (ayat 2)."

Penyitaan terhadap surat atau tulisan yang bersifat rahasia dalam ketentuan Pasal 43 disebutkan bahwa "Penyitaan surat atau tulisan lain dari mereka yang berkewajiban menurut undang-undang untuk merahasiakannya, sepanjang tidak menyangkut rahasia negara, hanya dapat dilakukan atas persetujuan mereka atau atas izin khusus ketua pengadilan negeri setempat kecuali undang-undang menentukan lain."

Jadi, penyitaan merupakan serangkaian tindakan berarti suatu proses yang harus dilalui oleh penyidik untuk melakukan

perbuatan pengambilalihan atau menyimpan di bawah penguasaannya, barang bergerak atau tidak bergerak, berwujud atau tidak berwujud milik pribadi orang tanpa ganti rugi, untuk kepentingan penyidikan, penuntutan dan peradilan. Penyitaan terhadap benda-benda berupa perampasan barang-barang tertentu, merupakan pidana tambahan bagi pelaku pidana. Pada hakekatnya hak milik pribadi orang dijamin oleh UUD 1945 tetapi dalam rangka penegakan hukum, Negara memberikan legitimasi pada penyidik melalui peraturan perundang-undangan untuk melakukan serangkaian tindakan penyitaan dan perampasan terhadap barang-barang milik pribadi orang dengan memperhatikan hak asasi manusia. Oleh karena itu, prosedur penyitaan dan perampasan harus seizin ketua pengadilan tempat dimana barang itu berada. Adapun perampasan barang-barang tertentu yang dapat dilakukan penyidik secara limitatif telah diatur dalam Pasal 39 KUHP dan Pasal 39 KUHAP. Tujuan penyitaan yang dilakukan penyidik adalah untuk kepentingan proses di pengadilan sebagai alat bukti terhadap tindak pidana yang dilakukan.

Optimalisasi Fungsi Rupbasan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata optimalisasi berasal dari kata dasar optimal yang berarti terbaik, tertinggi, paling menguntungkan, menjadikan paling baik, menjadikan paling tinggi, pengoptimalan proses, cara, perbuatan mengoptimalkan (menjadikan paling baik, paling tinggi, dan sebagainya) sehingga optimalisasi adalah suatu tindakan, proses, atau metodologi untuk membuat sesuatu (sebagai sebuah desain, sistem, atau keputusan) menjadi lebih/sepenuhnya sempurna, fungsional, atau lebih efektif.¹⁹

Fungsi Rupbasan telah dirumuskan dalam Pasal 44 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP yang memerintahkan Benda

sitaan negara disimpan dalam Rupbasan. Sedangkan Rupbasan dalam Pasal 1 PP No. 27 Tahun 1983 didefinisikan sebagai "tempat benda yang disita oleh negara untuk keperluan proses peradilan (angka 3). Adapun Benda Sitaan didefinisikan sebagai benda yang disita oleh negara untuk keperluan proses peradilan (angka 4). Peraturan pelaksanaan tersebut kemudian diubah dengan PP Nomor 58 Tahun 2010 jo PP Nomor 92 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana.

Dalam PP No. 27/1983 Pasal 27 disebutkan bahwa Di dalam Rupbasan ditempatkan benda yang harus disimpan untuk keperluan barang bukti dalam pemeriksaan dalam tingkat penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan termasuk barang yang dinyatakan dirampas berdasarkan putusan hakim (ayat 1). Dalam hal benda sitaan tidak mungkin dapat disimpan dalam Rupbasan, maka cara penyimpanan benda sitaan tersebut diserahkan kepada Kepala Rupbasan (ayat 2). Benda sitaan disimpan di tempat Rupbasan untuk menjamin keselamatan dan keamanannya (ayat 3). Kepala Rupbasan tidak boleh menerima benda yang harus disimpan untuk keperluan barang bukti dalam pemeriksaan, jika tidak disertai surat penyerahan yang sah, yang dikeluarkan oleh pejabat yang bertanggung jawab secara yuridis atas benda sitaan tersebut (ayat 4).

Selanjutnya dalam PP No. 27/1983 Pasal 28 disebutkan bahwa Penggunaan benda sitaan bagi keperluan penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan, harus ada surat permintaan dari pejabat yang bertanggung jawab secara yuridis atas benda sitaan tersebut (ayat 1). Pengeluaran barang rampasan untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dilakukan atas permintaan jaksa secara tertulis (ayat 2). Kepala Rupbasan

¹⁹ WJS Poerwadarminta., hal. 800

menyaksikan pemusnahan barang rampasan yang dilakukan oleh jaksa (ayat 3).

Keberadaan Rupbasan juga diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Berdasarkan Pasal 399 disebutkan bahwa Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, terdiri antara lain yaitu: Direktorat Pelayanan Tahanan dan Pengelolaan Benda Sitaan dan Barang Rampasan Negara. Dalam Pasal 465 disebutkan bahwa Direktorat Pelayanan Tahanan dan Pengelolaan Benda Sitaan Negara dan Barang Rampasan Negara terdiri atas: a. Subdirektorat Administrasi Pelayanan Tahanan dan Evaluasi; b. Subdirektorat Pelayanan Tahanan; c. Subdirektorat Administrasi Pengelolaan Benda Sitaan Negara dan Barang Rampasan Negara; d. Subdirektorat Pengelolaan Benda Sitaan Negara dan Barang Rampasan Negara; e. Subbagian Tata Usaha; dan f. Kelompok Jabatan Fungsional. Jadi, Rupbasan merupakan sub direktorat yang terdiri dari Subdirektorat Administrasi Pengelolaan Basan dan Baran dan Subdirektorat Pengelolaan Basan dan Baran (point c dan d).

Selain itu, keberadaan Rupbasan diatur juga dalam UU No.12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan dan Keputusan Dirjen Pemasyarakatan No.PAS.140. PK.02.0 tahun 2015 tentang petunjuk pelaksanaan pengelolaan Benda Sitaan dan Barang Rampasan Negara. Kemudian Permenkumham No.16 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengelolaan Benda Sitaan dan Barang Rampasan Negara. Dalam Permenkumham No. M.05.UM.01.06 tahun 1983 tentang Pengelolaan Benda Sitaan Negara dan Barang Rampasan Negara di Rumah Penyimpanan Benda Sitaan, memberi pengertian benda sitaan dan barang rampasan, yaitu:

1. Benda Sitaan/Benda Sitaan Negara (disingkat Basan) adalah benda yang disita oleh penyidik, penuntut umum atau pejabat yang karena jabatannya mempunyai wewenang untuk menyita barang guna keperluan barang bukti dalam proses peradilan.
2. Barang Rampasan/Barang Rampasan Negara (disingkat Baran) adalah barang bukti yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dirampas untuk negara yang selanjutnya dieksekusi dengan cara:
 - a) dimusnahkan;
 - b) dilelang untuk negara;
 - c) diserahkan kepada instansi yang ditetapkan untuk dimanfaatkan; dan
 - d) diserahkan di Rumah Penyimpanan Benda Sitaan (Rupbasan) untuk barang bukti dalam perkara lain.

Dengan demikian, secara hukum Rupbasan merupakan satu-satunya tempat penyimpanan Basan dan Baran bagi keperluan proses peradilan mulai dari penyidikan, penuntutan hingga pemeriksaan di pengadilan. Hal ini dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 sebagaimana diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2010 sebagai peraturan pelaksanaan dari KUHAP. Keberadaan Rupbasan dipertegas kembali dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang menetapkan Rupbasan di bawah jajaran Direktorat Jenderal Pemasyarakatan c.q. Direktorat Pelayanan Tahanan dan Pengelolaan Benda Sitaan Negara dan Barang Rampasan Negara terdiri atas: Subdirektorat Administrasi Pengelolaan Benda Sitaan Negara dan Barang Rampasan Negara dan Subdirektorat Pengelolaan Benda Sitaan Negara dan Barang Rampasan Negara.

Kedudukan Rupbasan secara kelembagaan sebagai Subdirektorat yang dipimpin seorang eselon IV sangat tidak mendukung di dalam pelaksanaan tugas berkoordinasi dengan instansi atau lembaga penegak hukum yang memiliki kewenangan penyitaan baik di pusat dan provinsi. Untuk tingkat provinsi saja misalnya, mana mungkin seorang kepala Rupbasan eselon IV mampu berkoordinasi dengan Kapolres atau Kejari yang eselonnya lebih tinggi. Akibat dari eselon rendah tersebut tentu berpengaruh pada anggaran, personil serta sarana dan prasarana penunjang. Sehingga, Rupbasan tidak dapat bekerja secara optimal di dalam melaksanakan fungsinya sebagai tempat penyimpanan, yang mampu mengelola dan merawat barang sitaan dan barang rampasan secara profesional.

Data Lapangan

Penelitian mengenai Rupbasan telah dilakukan oleh Balitbangkumham pada tahun 2016 dan 2018 silam dengan mewawancarai responden Rupbasan (Jakarta Pusat, Jakarta Timur, dan Medan-Sumut), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kepolisian Kota Besar (Poltabes) Medan dan Bea Cukai Medan.

Mengenai kewenangan Rupbasan yang diatur dalam perundang-undangan dan Orta Kemenkumham menurut responden Rupbasan kurang sepadan dengan tanggung jawabnya, karena hanya sebatas menyimpan dan merawat tidak ada kewenangan melakukan lelang, khususnya Baran yang terlalu lama disimpan sehingga mengakibatkan penumpukan di gudang tanpa ada kejelasan mau diapakan. Selain itu, struktur jabatan kepala Rupbasan yang hanya eselon IV dinilai kurang ideal, karena terlalu rendah dibanding instansi lain sehingga kesulitan dalam berkoordinasi. Semestinya jabatan Kepala Rubasan sejajar dengan Kejaksaan Negeri atau setara Eselon III a.

Menyangkut penyimpanan Basan yang berdasarkan putusan hakim yang memerintahkan dirampas untuk negara. Posisi Basan berubah menjadi Baran dan karena itu tetap disimpan di Rupbasan sampai menunggu proses eksekusi (lelang). Namun masalahnya menurut responden, proses lelang khususnya kendaraan bermotor roda dua atau lebih memerlukan waktu cukup lama. Setelah lelang ke- I tidak terjual maka akan dilakukan lelang ke-II, ke-III dan seterusnya. Selama Baran belum terjual masih tetap disimpan di gudang Rupbasan dalam jangka waktu yang tidak ditentukan, yang mengakibatkan penumpukan di gudang. Sementara kapasitas penyimpanan di Rupbasan sangat terbatas, sehingga Baran yang disimpan tidak terlindungi dari panas dan hujan yang membuat harga dari barang tersebut merosot tajam.

Pada umumnya Rupbasan hanya memiliki gudang terbuka tanpa atap dan 1 (satu) gudang tertutup, tidak mempunyai gudang penyimpanan terhadap barang spesifikasi tertentu, kecuali Rupbasan Jaktim yang sudah mempunyai gudang sesuai spesifikasi, yaitu gudang umum, barang-barang berharga, gudang berbahaya dan gudang terbuka. Namun ketiga responden sepakat bahwa gudang penyimpanan saat ini sudah tidak memadai, karena titipan Basan dan Baran terutama kendaraan roda empat atau lebih dari instansi seperti KPK semakin meningkat mengakibatkan kondisi gudang penuh. Keterbatasan gudang penyimpanan seperti dinyatakan responden Rupbasan Jaktim luas tanahnya hanya 650 m² gudang terbuka dan Rusun, yang peruntukannya dibagidenganRupbasan KelasI JakartaPusat, kebetulan kedua Rupbasan bertetangga. Menurut responden, penyimpanan Basan dan Baran di Rupbasan saat ini, sudah bukan standar gudang ideal, karena tidak dapat melindungi Basan dan Baran dari hujan dan panas matahari. Sebab, Basan dan Baran

umumnya ditempatkan di lapangan terbuka, sehingga nilai dari Basan dan Baran tersebut mengalami penyusutan drastis karena pudar dan karat. Sarana dan prasarana juga menurut responden, kurang memadai seperti *forklip*, peralatan pemadam kebakaran, rak-rak besi, lemari besi yang besar, brankas besar dan peralatan pendingin untuk barang spesifikasi tertentu.

Sesuai PP No. 27 Tahun 1983 sebagaimana diubah dalam PP No. 58 Tahun 2010 yang menyatakan Rupbasan sebagai satu satunya tempat penyimpanan Basan dan Baran dan mengamankan Rupbasan harus ada di Kabupaten dan Kota. Menurut responden bahwa Penyimpanan Basan dan Baran di Indonesia sudah menyimpang dari bunyi ketentuan tersebut di atas, karena kewenangan Rupbasan telah banyak diambil alih oleh institusi penegak hukum lainnya. Oleh karena itu, tidak semua Basan disimpan di gudang milik Rupbasan, sebagian barang sitaan tetap disimpan instansi yang menyita, seperti Kepolisian dan Kejaksaan di seluruh tingkatan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Badan Narkotika Nasional (BNN), Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Kementerian Lingkungan dan Kehutanan (KLHK) serta Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Koordinasi antara Rupbasan dengan kementerian atau lembaga tersebut sudah dilakukan tetapi hasilnya belum maksimal. Keberadaan Rupbasan di seluruh Kabupaten/ Kota di Indonesia sampai saat ini juga belum ada realisasinya. Rupbasan yang ada saat ini hanya berjumlah 63 UPT terdiri dari 37 Rupbasan Kelas I dan 26 Rupbasan Kelas II yang berkedudukan di kota provinsi.

Dasar kewenangan kementerian/ lembaga tersebut menyimpan barang sitaan dan rampasan menurut responden bahwa pada umumnya mereka mengacu Pasal 1 angka 16 KUHAP yang menyebutkan bahwa Penyitaan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mengambil alih dan atau

menyimpan di bawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak, berwujud atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyidikan, penuntutan dan peradilan". Sedangkan Kepolisian adalah Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata cara pengelolaan barang bukti dilingkungan Kepolisian Republik Indonesia.

Mengenai permasalahan terkait tugas pokok dan fungsi Rupbasan, tata organisasi, dukungan biaya operasional, sumber daya manusia dan operasional penanganan benda sitaan. Menurut responden kepala Rupbasan, Pegawai Rupbasan Kelas I Medan hanya sebanyak 26 orang, pegawai Rupbasan Jakpus sebanyak 41 orang dengan rincian 8 wanita dan 33 pria. Rupbasan Jaktim 1(satu) orang Kasubsi Administrasi dan Pemeliharaan membawahi 10 (sepuluh) orang JFU bagian Pengelolaan Basan dan Baran. Selanjutnya ia katakan bahwa Perekrutan pegawai Rupbasan tidak sesuai kompetensi keahlian. Kebanyakan hanya lulusan SMA, pindahan dari Lapas dan Rutan wilayah DKI atau berdasarkan SK penempatan dari Kementerian Hukum dan HAM. Biasanya pegawai pindahan tersebut adalah orang yang bermasalah di tempat sebelumnya, sehingga sulit dilakukan pembinaan. Sedangkan anggaran biaya pengelolaan dan perawatan Basan dan Baran Tahun 2016 pada Rupbasan Jakpus sebesar Rp. 24.000.000,- (Dua Puluh Empat Juta Rupiah), Rupbasan Jaktim sebesar Rp. 28.000.000,- (dua puluh delapan juta Rupiah), Rupbasan Medan sebesar Rp. 14.218.800,- (empat belas juta dua ratus delapan belas ribu delapan ratus Rupiah). Ketiga responden mengatakan bahwa anggaran tersebut kurang memadai, sehingga perlu ada penambahan disesuaikan dengan biaya satuan setiap Basan atau Baran yang ada di gudang setiap Rupbasan agar pengelolaan dan perawatan dapat berjalan maksimal.

Mengenai batas waktu penyimpanan Basan dan Baran, responden Rupbasan Medan mengatakan bahwa sampai saat ini belum ada aturan mengenai batas waktu penyimpanan di Rupbasan. Sementara Rupbasan Jakpus mengatakan waktu penyimpanan 6 bulan atau lebih sedangkan Rupbasan Jaktim mengatakan 3 tahun.

Apakah setelah ada putusan hakim yang berkekuatan tetap Basan dan Baran langsung dilelang atau di kembalikan kepada pemilik barang yang diputus bebas tidak bersalah?. Responden Rupbasan Medan mengatakan bahwa pihak Kejaksaan selaku eksekutor yang akan melaksanakan perintah putusan pengadilan. Sedangkan Responden Rupbasan Jakpus mengatakan bahwa seharusnya memang segera di eksekusi dan di keluarkan dari gudang Rupbasan. Tapi kenyataan di lapangan banyak kendalanya, antara lain pada waktu lelang pertama tidak terjual maka harus di lakukan lelang berikutnya yaitu ke-2, ke-3 dan seterusnya. Posisi Basan tersebut masih tetap di simpan di Rupbasan. Kemudian masalah lainnya bahwa pemilik Basan atau Baran yang diputus bebas, tidak mengambil barang di Rupbasan atau alamat pemiliknya tidak diketahui lagi. Sehingga Basan atau Baran tetap di simpan di gudang Rupbasan dengan jangka waktu yang tidak ditentukan.

Responden KPK

Wawancara dilakukan dengan responden KPK mbak Vine dan Ibu Ati jaksa diperbantukan pada KPK, yang bertugas menangani barang sitaan pada lembaga tersebut. KPK menurut responden adalah lembaga yang diatur UU No.31 Th 1999 jo. UU No. 20 Th 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), yang diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan dan penyitaan dalam tindak pidana korupsi. Mengenai penyimpanan barang sitaan ada dua hal, pertama: untuk aset disimpan di Rupbasan. Kedua: ada

juga aset yang disimpan di gedung sendiri tapi pengelolaannya tetap dilakukan oleh Rupbasan Jakarta Selatan. Namun terhadap barang bukti yang sifatnya sangat aktif, untuk keperluan penyidikan dan penuntutan, kami simpan sendiri. Jadi, KPK punya gudang pengelolaan dan penyimpanan barang, khusus untuk barang bukti yang sifatnya aktif. Pihak Rupbasan pernah mencoba meminta semua barang bukti tersebut untuk diserahkan dan disimpan pada Rupbasan termasuk dokumen, elektronik dan uang tunai. Cuma untuk barang bukti dokumen sifatnya sangat aktif terutama tahap penyidikan ritmenya sangat tinggi kadang penyidik datang minta dokumennya jam 9.00 pagi dan diminta dalam 10 menit harus sudah siap. Dengan pertimbangan penanganan teknis perkara, kerahasiaan dokumen dan tanggung jawab kerahasiaan informasi perkaranya, maka penyimpanannya perlu dilakukan di KPK. Penyimpanan ini dimaksudkan untuk menjaga dari kebocoran informasi dan keamanannya, karena tanggungjawab juridis perkaranya ada pada penyidik. Kemudian juga lebih pada pertimbangan teknis pelaksanaannya, efisiensi waktu dan efektivitas penyidikan serta penuntutannya. Dengan pertimbangan tersebut, maka kami hanya menitipkan aset barang seperti kendaraan ke Rupbasan. Responden KPK menyatakan bahwa memang perlu koordinasi yang panjang, karena ini menyangkut sistem dan kita perlu membangun sistem yang terintegrasi. Ketika KPK menyita apakah Rupbasan bisa menarik data, ini yang belum pernah didiskusikan dan saya kira perlu ada pembicaraan lebih lanjut atas permintaan Rupbasan tersebut. Jadi terkait pertanyaannya, apakah KPK menitip barang bukti penyitaan pada Rupbasan, jawabannya “iya” tapi terhadap barang bukti yang frekuensi keluar masuknya itu jarang yaitu asset. Sedangkan untuk barang bukti yang sangat aktif seperti dokumen, perhiasan dan uang, itu kami simpan sendiri demi

pertimbangan teknis agar proses berperkara tidak terhambat.

Bagaimana terhadap barang bukti seperti dokumen, perhiasan dan uang yang disimpan di KPK setelah putusan pengadilan sudah *inkracht*?. Responden menjawab tergantung putusan hakim, kalau putusannya bebas maka barang dikembalikan pada si pemilik dan bila putusan hakim memerintahkan dirampas untuk negara, maka akan dilelang oleh jaksa eksekusi. Karena sesuai yang diatur dalam KUHAP bahwa jaksa memiliki kewenangan mulai dari eksekusi sampai lelang. Dalam melaksanakan lelang, jaksa akan bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN). Jadi, setelah putusan hakim sudah *inkracht* dan memerintahkan aset perkara harus dilelang, maka pilihan pertama adalah melakukan lelang, yang dilakukan oleh lembaga negara yaitu KPKLN. Dalam hal ini kami bekerjasama dengan KPKLN, melakukan penilaian dan setelah ada penilaian maka dilanjutkan dengan pelelangan terhadap barang tersebut.

Penilaian terhadap barang yang akan dilelang menurut responden adalah pihak KPKLN. Dalam KUHAP juga diatur bahwa pelelangan harus lewat kantor pelelangan negara yang sekarang disebut KPKLN di bawah DJKN, Kementerian Keuangan. Terhadap barang sitaan berupa uang selama berproses di pengadilan sebelum ada putusan hakim, maka uang tersebut disimpan di bendahara KPK sebagai PNB. Tetapi setelah ada putusan hakim yang *inkracht*, yang memerintahkan uang tersebut di rampas untuk negara, maka uang tersebut akan kami setorkan pada kas negara. Jadi, penyimpanan barang-barang bukti seperti dokumen, perhiasan dan uang pada KPK lebih pada efisiensi sedangkan barang-barang seperti kendaraan kami simpan di semua Rupbasan yang ada di Jakarta.

Terhadap penyusutan Baran yang akan dilelang untuk pemulihan keuangan negara

seperti kendaraan dan peralatan lainnya yang disimpan di Rupbasan. Berapa persen yang bisa dikembalikan untuk menutupi kerugian negara dari satu kasus tindak pidana korupsi?. Sampai saat ini *aset recovery* KPK berupa PNB sebesarnya 65 persen. Tetapi menyangkut penyusutan kendaraan mobil misalnya, memang belum pernah dilakukan penilaian ketika mobil tersebut diserahkan ke Rupbasan. Sehingga kita tidak tahu persis berapa persen penyusutan kendaraan yang disimpan oleh KPK pada Rupbasan. Idealnya pihak Rupbasan harusnya punya tim ahli yang dapat melakukan penilaian terhadap barang-barang yang masuk ke Rupbasan. Dengan demikian pihak yang menitip mengetahui nilai barang saat dititipkan dan berapa persen penyusutan tiap tahunnya. Jika barang yang kami titip nilainya merosot tajam dari taksiran perhitungan karena kondisi yang terawat, maka pihak yang menitip juga bisa complain. Untuk perawatan barang-barang yang KPK titipkan, memang kami anggarkan uang operasional dan honor bagi pegawai di Rupbasan. Oleh karena itu, pihak Rupbasan harus dapat mengelola dan merawat barang yang dititipkan agar nilai barang yang disimpan tidak merosot tajam dari harga pasar. Artinya, ada batas toleransi penyusutannya karena tahun pembuatan tapi harus dengan penurunan yang wajar. Kami mengusulkan agar pengelolaan Rupbasan lebih transparan dan membuat suatu sistem penyimpanan dan pengelolaan, sehingga lembaga dan masyarakat yang menitipkan dapat melihat dan mengaksesnya. Sistem itulah yang menentukan bagaimana merawat barang dan berapa biaya perawatannya dan berapa yang bisa disetorkan pada kas negara. Kemudian sistem ini juga harus dapat menentukan batas toleransi penyimpanan agar tidak terjadi penyusutan yang terlalu dalam atas nilai suatu barang. Jika penyusutannya 10 persen tiap tahun atas suatu kendaraan mungkin masih wajar Tetapi bila penyusutannya sudah mencapai

30 persen tentu perlu diambil tindakan untuk melelang barang tersebut, agar kerugian tidak makin dalam. Oleh karena itu, Rupbasan perlu membangun sistem pengelolaan dan perawatan yang transparan, bagaimana mereka mengelola dan merawatnya, berapa biaya yang dibutuhkan dan sebagainya. Sehingga dengan sistem tersebut dapat diketahui berapa nilai yang bisa diselamatkan dari aset hasil rampasan. Dengan demikian ketentuan Pasal 45 KUHAP akan menjadi lebih maksimal.

Seperti yang kita ketahui bahwa anggaran pengelolaan dan perawatan barang sitaan dan rampasan di Rupbasan sangat minim dan begitu juga dengan personilnya sangat minim dan tidak punya kemampuan khusus dalam pengelolaan dan perawatan. Selain itu, tempat penampungan dan penyimpanan barang juga sangat terbatas. Bagaimana menurut Ibu mengatasi permasalahan tersebut?. Barangkali untuk mengatasinya perlu dilakukan kerjasama dengan pihak ketiga dimana Rupbasan hanya sebagai pengawas (*supervisor*), seperti di Amerika mobil dititipkan di towing atau kebengkel dan pihak Rupbasannya yang kesana. Jadi, bukan petugas Rupbasan yang manasin mesin dan merawat kendaraan tersebut. Paling tidak pihak Rupbasan harus mampu melakukan penilaian seperti yang dilakukan pihak pengadaan, misalnya berapa nilai harga barang yang masuk dan berapa nilai barang setelah keluar. Jadi tingkat kepuasan kami sebagai *user* dengan kondisi Rupbasan yang memiliki keterbatasan tersebut, memang tidak bisa mengharapkan banyak. Minimal barang yang kami titipkan aman saja misalnya kalau mobil dimasukkan dalam kondisi hidup dan begitu keluarnya juga masih bisa hidup.

Koordinasi antara Rupbasan dengan KPK kedepannya menurut responden, apabila sistem di Rupbasan sudah terbangun dengan baik, sebenarnya kami dari KPK tidak perlu menyimpan semua barang bukti. Setiap

waktu bila memang barang bukti dibutuhkan siap untuk disajikan seperti yang dilakukan KPK, barangkali penyimpanan barang bukti cukup dilakukan oleh Rupbasan. Jika memang Rupbasan mau dibesarkan, maka harus siap menampung semua barang bukti apa saja dari setiap perkara tindak pidana, baik aset bergerak atau tidak bergerak serta dokumen-dokumen. Disamping itu, Rupbasan juga harus mampu melakukan penilaian terhadap barang-barang yang masuk dan siap *any time* untuk menyajikan bila barang-barang bukti tersebut dibutuhkan oleh penyidik.

Responden Subsidi penyidikan P2kpmblw Bea Cukai Belawan-Medan

Responden Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) mengatakan bahwa dalam menjalankan kewenangannya dapat mengambil tindakan terhadap barang impor, ekspor maupun Barang Kena Cukai yang diduga melakukan pelanggaran baik secara administratif maupun pidana. Tindakan penahanan barang dalam kepabeanan dan cukai disebut dengan penegahan yaitu tindakan untuk menghentikan sementara atas pergerakan barang menunggu penelitian lebih lanjut.

Terhadap barang-barang yang dilakukan penegahan menurut Responden adalah barang-barang impor, ekspor atau barang kena cukai yang diduga melakukan pelanggaran berupa pelanggaran administratif (contoh : tidak memenuhi kewajiban kepabeanan atau terkena aturan barang larangan dan/atau pembatasan) maupun pelanggaran pidana kepabeanan dan cukai.

Barang yang masuk ke wilayah perairan Indonesia tidak melewati kepabeanan atau tidak diberitahukan dalam dokumen pabean, menurut responden bahwa kegiatan pemasukan barang impor tersebut diduga melakukan tindak pidana kepabeanan sebagaimana diatur dalam pasal 102 Undang-undang Nomor 17 tahun 2006 tentang perubahan Undang-Undang Nomor

10 tentang Kepabeanan. Apakah Bea Cukai berhak melakukan penyitaan atau perampasan terhadap barang tersebut ?. Responden menjawab “Ya”, sesuai Undang-undang Nomor 17 tahun 2006 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 10 tentang Kepabeanan DJBC berhak melakukan penyitaan atau perampasan terhadap barang-barang yang merupakan barang bukti terkait pelanggaran pidana Undang-undang Kepabeanan dan Undang-Undang Cukai. Terhadap barang yang akan disita menurut Responden akan diajukan permohonan penetapan penyitaan kepada Pengadilan Negeri setempat. Setelah mendapatkan penetapan akan dibuatkan Sprint Sita, BA Sita dan Pemberitahuan Penyitaan. Prosedur ini dilakukan berdasarkan KUHAP.

Dasar hukum Bea Cukai melakukan penyitaan dan perampasan menurut responden adalah:

- KUHAP Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981;
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan;
- Undang-undang Nomor 39 tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai.

Impor barang tanpa dilengkapi dokumen atau menyimpang dari dokumen atau masuk tanpa dokumen menurut responden termasuk pelanggaran tindak pidana kepabeanan sebagaimana diatur dalam pasal 102 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan. Selanjutnya responden menyatakan bahwa DJBC menyimpan barang-barang tersebut di gudang tempat penimbunan pabean. Kelayakan gudang penyimpanan barang-barang yang ditahan tersebut menurut responden cukup representatif dan aman

untuk penyimpanan barang-barang hasil tegahan. Mengenai perawatan dan pengurusan barang-barang tertentu seperti tegahan kapal memang dilakukan penjagaan dan perawatan. Sedangkan untuk barang-barang yang mudah busuk akan segera dimusnahkan.

Anggaran perawatan barang-barang yang disita menurut responden cukup memadai dan untuk barang berupa kapal yang disita kita memiliki tenaga yang mampu dan ahli dalam melakukan penjagaan dan perawatan atas kapal-kapal tersebut. Sedangkan untuk barang lain dari hasil tindak pidana kepabeanan dan cukai tidak memerlukan tenaga ahli dalam perawatannya karena umumnya komoditi yang ditegah termasuk komoditi yang masuk dalam kategori mudah rusak dan tidak boleh diperdagangkan, seperti bawang merah, *bale press*, minuman mengandung ethyl alcohol (MMEA).

Terhadap barang-barang yang ditegah diketahui pemiliknya, menurut responden akan diperlakukan sesuai jenis pelanggaran, yaitu:

- Apabila pelanggaran merupakan pidana maka perkaranya akan diteruskan ke pengadilan;
- Apabila pelanggaran merupakan pelanggaran administrasi maka barang-barang tersebut akan ditetapkan sebagai Barang Dikuasai Negara (BDN). Dalam waktu 60 (enam puluh) hari, sejak ditetapkan sebagai Barang Dikuasai Negara (BDN) tidak dilengkapi syarat administrasinya, maka akan ditetapkan statusnya menjadi Barang Milik Negara (BMN), sesuai Keputusan Menteri Keuangan Nomor 62/PMK.04/2011. Penetapan BDN dan BMN dilakukan oleh Kepala Kantor Pabean. Setelah ditetapkan menjadi Barang Milik Negara (BMN) akan diajukan peruntukannya kepada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara melalui Kantor Pelayanan

Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL). Peruntukan BMN yaitu dilelang, dihibahkan, dimusnahkan, dihapuskan, dan/atau ditetapkan status peruntukannya. Perlakuan lebih lanjut terhadap BMN dilakukan sesuai ketetapan tersebut dari KPKNL.

Terhadap barang-barang yang ditahan dan disimpan di gudang tidak diketahui pelanggarnya/pemilikinya, menurut responden akan ditetapkan sebagai Barang Dikuasai Negara (BDN). Dalam waktu 60 (enam puluh hari) sejak ditetapkan sebagai Barang Dikuasai Negara (BDN) tidak dilengkapi syarat administrasinya, maka akan ditetapkan statusnya menjadi Barang Milik Negara (BMN) sesuai Keputusan Menteri Keuangan Nomor 62/PMK.04/2011. Setelah ditetapkan menjadi Barang Milik Negara (BMN) akan diajukan peruntukannya kepada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara melalui Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL). Peruntukan BMN yaitu dilelang, dihibahkan, dimusnahkan, dihapuskan, dan/atau ditetapkan status peruntukannya. Perlakuan lebih lanjut terhadap BMN dilakukan sesuai ketetapan tersebut dari KPKNL.

Barang-barang impor yang tidak lengkap dokumen atau masuk tanpa dokumen termasuk menurut responden termasuk sebagai kerugian negara dari sisi penerimaan kepabeanan dan mungkin juga cukai (apabila barang yang diimpor tanpa dokumen merupakan barang kena cukai). Mengenai keberadaan barang-barang yang disimpan di gudang bea cukai, menurut responden bahwa untuk saat ini barang-barang tersebut terdiri dari beberapa kelompok yaitu:

- Barang yang masih dalam proses penetapan sebagai barang dikuasai negara;
- Barang yang masih dalam proses penetapan sebagai barang milik negara;
- Barang yang menunggu proses penetapan dari KPKNL;

- Barang penitipan kejaksaan yang masih proses pengadilan;
- Dan barang penitipan Kejaksaan yang sudah dapat penetapan dari pengadilan namun belum dieksekusi oleh pihak kejaksaan.

Mengenai posisi barang yang disita setelah ada putusan pengadilan, menurut responden barang tersebut akan dieksekusi pihak kejaksaan sesuai peruntukannya pada penetapan pengadilan. Pihak yang melakukan pelelangan atas barang-barang tersebut di atas menurut responden, adalah:

- Untuk barang yang berasal dari pelanggaran tindak pidana yang melakukan eksekusi pelelangan adalah pihak kejaksaan;
- Untuk Barang Milik Negara, apabila peruntukannya ditetapkan sebagai lelang maka yang melakukan proses lelang adalah KPKNL.

Hasil pelelangan terhadap barang-barang rampasan tersebut dalam 5 (lima) tahun belakangan ini menurut responden sudah kami laporkan ke kantor pusat dan datanya ada pada Kantor Pusat DJBC. Menurut responden bahwa hasil pelelangan tersebut sudah sesuai atau sebanding dengan potensi kerugian negara, karena dalam perhitungan nilai barang yang dilelang sudah termasuk di dalamnya jumlah pungutan negara yang harus dibayar, biaya penimbunan dan perawatan atas barang serta biaya lelang.

Namun disayangkan pihak Kejaksaan Provinsi Sulawesi Selatan, Kota Makassar yang menjadi lokasi penelitian tidak diperoleh akses menjumpai kepala kejar dan pimpinan di bawahnya dengan berbagai alasan, sehingga tidak diperoleh data mengenai penyimpanan barang sitaan di kejaksaan.

Analisis

Dalam KUHAP dan Peraturan pelaksanaannya secara tegas menunjuk Rupbasan sebagai satu-satunya tempat

penyimpanan benda yang disita oleh negara yang ditunjuk untuk keperluan proses pengadilan. Barang sitaan tersebut akan dijadikan sebagai barang bukti dalam suatu perkara tindak pidana mulai dari pemeriksaan di tingkat penyidikan, penuntutan hingga pemeriksaan di sidang pengadilan. Selain sebagai keperluan barang bukti, penyimpanan di Rupbasan juga bertujuan untuk menjamin keselamatan dan keamanan barang sitaan dan rampasan sebagai bentuk penghargaan atas hak milik sebagai bagian dari hak asasi manusia yang telah diadopsi dalam UUD 1945.

Dasar hukum penyimpanan benda sitaan dan barang rampasan negara di Rupbasan bersumber dari Pasal 44 KUHAP dan PP Nomor 27 Tahun sebagaimana diubah dengan PP No. 58 Tahun 2010 jo PP No. 92 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Sehingga tidak ada peraturan selain disebut di atas yang memberikan kewenangan pada kementerian/lembaga lain untuk menyimpan Basan dan Baran. Idealnya memang demikian tetapi berdasarkan hasil wawancara dengan responden, ternyata Lembaga/instansi yang memiliki kewenangan penyidikan dan penyitaan melakukan penyimpanan Basan dan Baran tanpa ada lembaga yang memverifikasi data dan mengawasinya. Terlebih negara Indonesia adalah negara yang memiliki 17.504 pulau dengan total luas wilayah darat hingga 1.919.000 kilometer persegi²⁰ tentu sangat sulit melakukan kontrol pada barang sitaan bila tidak ada lembaga yang diberi kewenangan melakukan tugas tersebut.

Penyimpanan barang sitaan seperti uang, perhiasan dan surat-surat berharga memang diakui sendiri oleh responden KPK.

Pengakuan yang sama juga dikemukakan responden bea dan cukai, bahwa pelanggaran tindak pidana kepabeanan sebagaimana diatur dalam Pasal 102 UU No. 10 Tahun 1995 sebagaimana diubah dengan UU No.17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan, akan melakukan tindakan penyitaan atas barang-barang tersebut yang akan disimpan di tempat gudang penimbunan pabean. Untuk barang yang tidak diketahui pelanggarnya/pemilikinya akan ditetapkan sebagai Barang Dikuasai Negara (BDN). Dalam waktu 60 (enam puluh hari) sejak ditetapkan sebagai Barang Dikuasai Negara (BDN) tidak dilengkapi syarat administrasinya, maka akan ditetapkan statusnya menjadi Barang Milik Negara (BMN) (Sesuai Keputusan Menteri Keuangan Nomor 62/PMK.04/2011). Setelah ditetapkan menjadi BMN akan diajukan peruntukannya kepada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara melalui Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL). Peruntukan BMN yaitu dilelang, dihibahkan, dimusnahkan, dihapuskan, dan/atau ditetapkan status peruntukannya. Perlakuan lebih lanjut terhadap BMN dilakukan sesuai ketetapan tersebut dari KPKNL. Untuk barang yang berasal dari pelanggaran tindak pidana yang melakukan eksekusi pelelangan adalah pihak Kejaksaan. Sedangkan untuk Barang Milik Negara, apabila peruntukannya ditetapkan sebagai lelang, maka yang melakukan proses lelang adalah KPKNL.

Justifikasi penyimpanan barang sitaan oleh penyidik biasanya merujuk pada ketentuan KUHAP Pasal 1 angka 16 dimana memberi kewenangan pada penyidik untuk menyimpan barang sitaan. Ketentuan pasal-pasal dalam KUHAP tidaklah berdiri sendiri-sendiri tapi merupakan rangkaian pasal yang saling berkaitan. Membaca Pasal 1 angka 16 KUHAP harus dikaitkan dengan Pasal 44 ayat (1) dan (2) KUHAP yang menyebutkan Rupbasan sebagai satu-satu tempat penyimpanan barang sitaan dan

20 "Seberapa Luas Indonesia" <<https://www.tribunnews.com/travel/2019/04/21/seberapa-luas-indonesia-simak-10-fakta-luas-wilayah-indonesia-yang-wajib-kamu-ketahui>> [accessed 12 March 2020].

tanggung jawabnya ada pada pejabat yang berwenang sesuai tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan. Kemudian dikaitkan lagi dengan PP No.27 Tahun 1983 Pasal 27 juga menegaskan bahwa di dalam Rupbasan disimpan benda untuk keperluan barang bukti dalam pemeriksaan dalam tingkat penyidikan, penuntutan dan pengadilan. Sayangnya ketentuan PP tersebut tidak diikuti dengan sanksi bagi penyidik yang tidak menempatkan barang sitaan dan rampasan di Rupbasan. Bahkan Rupbasan hampir tidak memiliki akses informasi terhadap barang sitaan dan rampasan. Maka tidak berlebihan bila barang sitaan dan rampasan sangat rentan dan berpotensi terjadi penyalahgunaan yang akan merugikan keuangan negara.

Ketentuan Pasal 44 tersebut kontradiktif dengan Pasal 1 angka 16 KUHAP yang memberikan kewenangan penyimpanan barang sitaan pada penyidik sebagai barang bukti. Penyidik dapat saja berdalil bahwa penyimpanan Basan dilakukan sebagai barang bukti yang perkaranya sedang proses di pengadilan sesuai yang ditentukan dalam Pasal 1 angka 16 KUHAP. Sehingga kewenangan Rupbasan yang diatur dalam Pasal 44 KUHAP dan Peraturan Pelaksanaannya tidak dapat terlaksana secara efektif, karena Rupbasan tidak dapat bertindak terhadap penyidik dan jaksa yang tidak menyerahkan barang sitaan atau rampasan.

Sehingga dalam prakteknya lembaga penegak hukum memainkan dua peranan sekaligus, yaitu melakukan penyitaan dan pemeliharaan barang sitaan. Dalam pelbagai kedudukan dan peranan penegak hukum akan timbul konflik (*status conflict, dan conflict of roles*), bila terdapat kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan, maka menurut Sardjono Soekanto terjadi suatu kesenjangan peranan (*role-distance*). Kedudukan dan peranan instansi dan lembaga yang

memiliki kewenangan penyidikan seperti Kejaksaan, Kepolisian, Bea dan Cukai, BNN dan sebagainya, memiliki peranan yang seharusnya dengan peran yang sebenarnya dilakukan, sehingga terjadi kesenjangan peranan (*role-distance*). Instansi atau Lembaga yang memiliki peran penyidikan seharusnya tidak menyimpan barang sitaan tetapi faktanya Instansi dan lembaga tersebut melakukan penyimpanan barang sitaan tanpa ada lembaga lain yang bertugas melakukan pendataan dan pengawasan.

Dalam Pasal 30 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang: Melakukan penuntutan; Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana, pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat; Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang; Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik. Tugas kejaksaan di bidang pidana dalam ketentuan tersebut merupakan tugas judicial. Tetapi anehnya Kejaksaan dalam struktur organisasinya ada namanya Seksi Pengelolaan Barang Bukti dan Barang Rampasan, yang mempunyai tugas melakukan pengelolaan barang bukti dan barang rampasan yang berasal dari tindak pidana umum dan pidana khusus, antara lain pengelolaan barang bukti dan barang rampasan meliputi pencatatan, penelitian barang bukti, penyimpanan dan pengklasifikasian barang bukti, penitipan, pemeliharaan, pengamanan, penyediaan dan pengembalian barang bukti sebelum dan setelah sidang serta penyelesaian barang rampasan. Tugas seksi tersebut

memiliki kemiripan dengan tugas dan fungsi yang dijalankan Rupbasan. Pemusatan kewenangan penyidikan dan penyimpanan barang sitaan dalam satu lembaga penegak hukum patut dipertanyakan, karena bukan lagi masuk ranah kewenangannya.

KUHAP dan peraturan pelaksanaannya telah memberikan kewenangan pada Rupbasan untuk menyimpan basan dan baran sebagai bahan yang akan disajikan dalam proses pembuktian di pengadilan. Sementara polisi, jaksa dan hakim diberi kewenangan masing-masing sebagai penyidik, penuntutan dan mengadili perkara tindak pidana. Dalam melaksanakan tugasnya, polisi dan jaksa diberikan kewenangan penyitaan terhadap barang bukti untuk keperluan proses pengadilan. Dengan demikian, telah terbentuk struktur hukum lembaga penegak hukum yang terdiri dari polisi, jaksa, hakim dan lembaga pemasyarakatan (dalam hal ini termasuk Rupbasan). Keempat lembaga ini harus bekerja dalam sistem peradilan pidana terpadu, yang saling melengkapi satu dengan yang lainnya. Oleh karena itulah, para penegak hukum ini harus saling berkoordinasi satu dengan yang lainnya. Kelemahan dari salah satu dari institusi ini, akan mempengaruhi institusi penegak hukum lainnya. Jika polisi, jaksa, pengadilan sebagai penegak hukum (*law enforcement*), maka Rupbasan menjadi pengelola dan perawatan barang (*peace maintenance*).

Peranan Rupbasan seharusnya sebagai satu-satunya tempat penyimpanan barang sitaan hanya sebatas rumusan pasal-pasal tanpa memiliki makna. Responden dari Rupbasan mengakui bahwa Rupbasan dalam prakteknya bukan lagi sebagai satu-satunya tempat penyimpanan barang sitaan. Kewenangan Rupbasan banyak diambil oleh institusi penegak hukum lainnya yang memiliki kewenangan penyitaan seperti Kepolisian dan Kejaksaan di seluruh tingkatan, Komisi Pemberantasan Korupsi

(KPK), Badan Narkotika Nasional (BNN), Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Kementerian Lingkungan dan Kehutanan (KLHK) serta Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Akibatnya penyimpanan Basan dan Baran tersebar dimana-mana, sehingga sulit dikendalikan dan diawasi. Tanggung jawab atas barang sitaan hanya ada pada lembaga yang melakukan penyitaan berikut data-data dari barang sitaan. Barang yang disimpan oleh lembaga tersebut nilainya jauh lebih besar dibandingkan dengan yang disimpan di Rupbasan, karena yang disimpan itu adalah logam mulia, uang, sertifikat tanah/bangunan, saham, narkoba dan sebagainya. Pernyataan responden tersebut di atas sebagai gambaran carut marutnya penyimpanan barang sitaan di Indonesia.

Rupbasan sebagai bagian dari Lembaga Pemasyarakatan, bila hanya diatur dalam peraturan pemerintah jelas kurang memiliki power. Sehingga, tidak mampu melakukan koordinasi dengan Kejaksaan, Kepolisian dan Pengadilan, yang ke empatnya merupakan komponen dari sistem peradilan pidana. Pada hal titik berat dari sistem peradilan pidana ada pada koordinasi dan sinkronisasi pada empat komponen tersebut di atas. Dengan tidak dapatnya berkoordinasi pada ke empat komponen sistem peradilan pidana tersebut, maka sulit melakukan pengawasan dan pengendalian penggunaan kekuasaan ke empat komponen. Karena masing-masing komponen berjalan sendiri-sendiri tidak serempak dalam penegakan hukum dalam arti tidak terlalu memerhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana, maka akibatnya sukar menilai keberhasilan atau kegagalan masing-masing komponen. Dalam penyimpanan barang sitaan misalnya masing-masing komponen seperti kejaksaan, kepolisian ditambah lagi dengan lembaga yang memiliki kewenangan penyitaan, melakukan sendiri penyimpanan barang sitaan di luar dari kewenangannya tanpa

berkoordinasi dengan Rupbasan. Akibatnya, barang sitaan tidak terawat dengan baik dan kurang terjamin keamanan, karena memang bukan tugas utamanya untuk merawat dan menjaga keamanan barang tersebut.

Ketiadaan lembaga yang memiliki otoritas kuat dalam penyimpanan dan pengawasan barang sitaan, menimbulkan ketidakpastian hukum atas keamanan dan keselamatan Basan dan Baran. Rentan disalagunakan oleh oknum yang memiliki kewenangan penyitaan (*abuse of power*) karena data barang sitaan sangat tertutup informasinya. Mungkin ini yang membuat seorang Jaksa Djami Rotu Lede menjual aset negara milik kejaksaan, pada Kejaksaan Tinggi Nusa Tenggara Timur (NTT) yang ditetapkan menjadi tersangka. Jaksa Lede diyakini menjadi otak penjualan aset negara seperti gedung Sagaret, tanah merupakan hasil sitaan dalam kasus korupsi yang melibatkan terpidana Andy Wowurontu. "Sedikitnya total dana yang dinikmati tersangka Lede adalah Rp 5 Miliar.²¹ Kemungkinan masih banyak kasus-kasus lain penyalahgunaan kewenangan atas barang sitaan yang tidak terdeteksi. Penyalahgunaan kewenangan tersebut terjadi karena tidak ada lembaga yang memiliki kewenangan melakukan pengawasan dan pengendalian (*supervision and controlling*) baik terhadap data maupun Basan dan Baran.

Jika dicermati pengaturan Rupbasan dalam KUHAP dan peraturannya, maka idealnya lembaga ini berfungsi sebagai penyeimbang (*check and blance*) atau saling mengawasi dengan lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan penyitaan. Rupbasan yang bertanggung jawab secara khusus melakukan penyimpanan, sehingga dapat dijaga keamanan dan keselamatan barang sitaan dan rampasan. Kecuali karena sifat barang rampasan yang tidak mungkin

disimpan di Rupbasan. Dengan demikian, data dan informasi atas barang sitaan tidak dikuasai sendiri oleh lembaga yang memiliki kewenangan penyitaan. Bila diputuskan hakim dirampas untuk negara, hasil lelangnya akan dapat lebih optimal memberikan kemanfaatan bagi penerimaan negara. Tetapi yang terjadi masing-masing lembaga seperti disebutkan ICJR mengambil alih manajemen benda sitaan tanpa dasar kewenangan. Banyaknya lembaga yang menyimpan barang sitaan di bawah penguasaannya sudah pasti bermotif ekonomi yang dapat menguntungkan oknum tertentu atau sebagai Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) Lembaga tersebut.

Oleh karena itu, untuk penguatan fungsi Rupbasan perlu diatur dalam suatu undang-undang tersendiri dimana lembaga ini selain sebagai tempat penyimpanan barang sitaan juga memiliki tugas mendata, mengadministrasikan semua barang-barang sitaan dan rampasan pada setiap kementerian dan lembaga yang memiliki kewenangan penyidikan dan penyitaan. Terutama untuk barang-barang karena sifat dan bentuknya tidak memungkinkan untuk disimpan di Rupbasan misalnya kapal laut, pesawat dan sebagainya. Dengan demikian, Rupbasan dapat berperan melakukan pengawasan dan monitoring, sehingga barang sitaan dan barang rampasan terdeteksi keberadaannya guna meminimalisir tindakan penyelewengan oleh oknum petugas.

Selain tidak berlaku efektifnya pengaturan penyimpanan barang sitaan, pada Rupbasan juga terdapat berbagai kendala di dalam pelaksanaan tugasnya. Berdasarkan informasi dari responden dapat di klasifikasikan beberapa faktor-faktor yang merupakan kendala Rupbasan, yaitu: *Pertama*, faktor anggaran. Dalam pengelolaan dan pemeliharaan barang sitaan hanya berkisar 14 juta sampai dengan 28 juta rupiah untuk Rupbasan Kelas I. Minimnya anggaran pengelolaan tentu menyulitkan

21 "Jual Aset Negara" <<https://regional.kompas.com/read/2016/06/23/06390091/Jual.Aset.Negara>> [accessed 18 March 2020].

dalam mengurus dan merawat Basan dan Baran. Akibatnya Basan dan Baran dirawat sekedarnya saja, yang pada akhirnya ketika dijatuhkan putusan hakim yang menyatakan barang dirampas untuk negara, nilai Basan sudah mengalami penyusutan harga terendah di bawah harga wajar. Bahkan sebagian barang telah dilelang berkali-kali tapi tidak kunjung laku terjual.

Kedua, faktor tempat penyimpanan barang sitaan terbatas. Gudang tempat penyimpanan Basan dan Baran sangat terbatas dan tidak layak. Area penyimpanan kendaraan tidak terlindungi dari terik matahari dan hujan hanya sebagian yang ditutupi atap dan terpal. Kondisi mobil yang terkena zat asam air hujan dan terik panas akan membuat warna cat pudar dan jamur, lama kelamaan menjadi kropos, yang pada akhirnya terjadi penyusutan harga secara tajam. Rupbasan juga tidak memiliki tempat penyimpanan berdasarkan klasifikasi barang, termasuk penyimpanan barang-barang berharga dan rak atau boks penyimpanan barang-barang tertentu.

Ketiga, faktor pegawai tidak memiliki keahlian khusus. Rekrutment pegawai Rupbasan tidak berdasarkan kualifikasi yang dibutuhkan dalam merawat Basan dan Baran tetapi hanya ditempatkan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM. Bahkan ironisnya, tenaga pegawai yang ditempatkan seringkali limpahan dari Rutan dan Lapas yang bermasalah, sudah barang tentu tidak memiliki *skill* untuk merawat Basan dan Baran. Ahmad Sanusi dalam penelitiannya yang dimuat dalam suatu jurnal menyebutkan bahwa "Kualitas SDM yang dibutuhkan di Rupbasan, menurut responden adalah SDM dengan kualifikasi tertentu dalam hal perawatan dan pengelolaan Basan/Baran. Selanjutnya responden mengharapkan keberadaan tenaga peneliti; tenaga penilai; dan penaksir Basan dan Baran. Oleh karenanya, maka perlu ada kebijakan terkait

dengan pendidikan dan pelatihan teknis-teknis perawatan Basan/Baran, teknis peneliti, penilai dan penaksir."²² Oleh karena itu, apabila Rupbasan mau dioptimalkan tentu harus merekrut calon pegawai dengan kualifikasi yang dibutuhkan sesuai sertifikat kompetensi yang dimilikinya. Sehingga, pekerjaan yang akan dilaksanakan menjadi suatu profesi berdasarkan kompetensinya. Pengertian sertifikasi kompetensi, dapat dijumpai dalam, Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2004 tentang Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP), Pasal 1 butir 1 disebutkan bahwa "Sertifikasi kompetensi kerja adalah proses pemberian sertifikat kompetensi yang dilakukan secara sistematis dan obyektif melalui uji kompetensi yang mengacu kepada standar kompetensi kerja nasional Indonesia dan/atau internasional." Pengertian profesi juga diartikan sebagai jenis pekerjaan yang sifatnya menuntut pengetahuan yang tinggi, khusus, dan latihan yang istimewa. Pekerjaan profesional (*professional job*) ialah suatu jenis tugas, pekerjaan, atau jabatan, yang memerlukan standar kualifikasi keahlian dan perilaku tertentu²³

Keempat, faktor teknologi. Dalam penyimpanan dan perawatan Basan dan Baran, Rupbasan belum menggunakan teknologi termasuk teknologi informasi. Rupbasan dalam melaksanakan fungsinya seharusnya dilengkapi dengan berbagai perangkat teknologi seperti *forklift* untuk mengangkat dan memindahkan barang, alat pendingin untuk penyimpanan barang tertentu.

22 Ahmad Sanusi, "Optimalisasi Tata Kelola Benda Sitaan Negara Pada Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 12 (2018), 207.

23 Dwi Atmoko Sugeng, "Strategi Pengembangan Kualitas Sumber Daya Manusia Hukum Melalui Skema Sertifikasi Profesi," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 14 (2020), 178.

Carut marutnya penyimpanan Basan dan Baran, membuat kewenangan Rupbasan saat ini mengalami pelemahan baik dari internal maupun eksternal, yaitu kementerian dan lembaga yang memiliki kewenangan penyitaan. Pelemahan dari internal berdasarkan jawaban dari responden dapat dikategorikan sebagai berikut, yaitu : Pertama, tingkat struktur organisasi sebagaimana diatur dalam Permenkumham No. 29 Tahun 2015, kedudukan pimpinan Rupbasan sangat rendah hanya setingkat Kepala Seksi eselon IV, secara psikologis mempengaruhi mental pimpinan Rupbasan dalam berkoordinasi dengan jajaran penegak hukum dan lembaga-lembaga lain yang memiliki kewenangan penyitaan, yang tingkat eselonnya lebih tinggi yakni eselon III a.

Oleh karena itu, untuk mengoptimalkan fungsi Rupbasan dalam pengelolaan dan pemeliharaan barang sitaan memang perlu menjadikan lembaga tersebut sebagai unit eselon I, Direktorat Jenderal ditingkat pusat dan eselon IIIa di provinsi. Kemudian juga melengkapi sarana dan prasarana dalam penyimpanan dan perawatan barang sitaan dengan pendekatan teknologi. Untuk melaksanakan maksud tersebut, memang diperlukan dukungan anggaran yang memadai. Lalu, merekrut pegawai yang memiliki kompetensi pada bidang keahliannya yang dibuktikan dengan sertifikasi.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Pengaturan Rupbasan dalam KUHAP dan peraturan pelaksanaannya tidak efektif karena penyidik tidak mengindahkan aturan yang ditentukan dalam Pasal 44 KUHAP. Penyidik tidak menyerahkan barang sitaan dengan berpedoman pada Pasal 16 ayat (1) yang memperbolehkan penyidik menyimpan barang sitaan. Kedua pasal tersebut menjadi kontradiktif,

2. Faktor-faktor yang menjadi kendala Rupbasan dalam penyimpanan barang sitaan adalah faktor anggaran yang minim, tempat penyimpanan yang terbatas, struktur organisasi yang rendah yang hanya setingkat eselon IV, sarana dan prasarana, tenaga pegawai tidak memiliki kualifikasi sesuai kebutuhan.
3. Fungsi Rupbasan tidak optimal karena struktur organisasi Rupbasan dalam Orta Kementerian Hukum dan HAM hanya setingkat eselon IV, sehingga kesulitan dalam melakukan koordinasi dengan lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan penyidikan dan penyitaan.

Saran

1. Keberadaan Rupbasan perlu diatur dalam suatu undang-undang yang memberikan kewenangan dalam pengelolaan dan pemeliharaan Basan. Dalam ketentuan tersebut harus diatur hak dan kewajiban penyidik yang disertai dengan saksi hukum bagi yang tidak menyerahkan barang sitaan.
2. Untuk mengatasi kendala di Rupbasan, maka perlu ditingkatkan anggaran pemeliharaan, peningkatan tempat penyimpanan, pengadaan sarana dan prasarana dengan pendekatan teknologi, merekrut pegawai yang memiliki keahlian pada bidang yang dibutuhkan.
3. Perlu ditingkatkan struktur organisasi lembaga Rupbasan menjadi unit eselon I guna memudahkan berkoordinasi dengan lembaga penegak hukum.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih kami sampaikan kepada responden Rupbasan (Jakarta Pusat, Jakarta Timur, dan Medan-Sumut), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kepolisian Kota Besar (Poltabes) Medan dan Bea Cukai Medan yang telah bersedia meluangkan waktu untuk serangkaian wawancara untuk keperluan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdussalam, H.R. dan Adri Desasfuryanto, *Sistem Peradilan Pidana* (Jakarta: PTIK, 2012)
- Ahmad Sanusi, "Optimalisasi Tata Kelola Benda Sitaan Negara Pada Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 12 (2018), 207
- Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)* (Jakarta: Kencana, 2009)
- Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2001)
- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian Pendekatan Praktek* (Jakarta: Rineka Cipta, 1998)
- Atmasasmita, Romli, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, pertama (Jakarta: Prenadamedia Group, 2013)
- Basmanizar, *Penyelamatan Dan Pengamanan Benda Sitaan Negara Dan Barang Rampasan Negara Di Rupbasan* (Jakarta: Rajawali Pers, 1997)
- "Jual Aset Negara" <<https://regional.kompas.com/read/2016/06/23/06390091/Jual.Aset.Negara>> [accessed 18 March 2020]
- M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP Penyidikan Dan Penuntutan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006)
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004)
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana* (Semarang: UNDIP, 1995)
- Nawawi, Hadari, *Metode Penelitian Sosial* (Yogyakarta: Gajahmada Press, 1993)
- Remmelink, Jan, *Hukum Pidana: Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting Dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda Dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 2003)
- "Seberapa Luas Indonesia" <<https://www.tribunnews.com/travel/2019/04/21/seberapa-luas-indonesia-simak-10-fakta-luas-wilayah-indonesia-yang-wajib-kamu-ketahui>> [accessed 12 March 2020]
- SM. Amin, *Hukum Acara Pengadilan Negeri Jakarta* (Jakarta: Pradya Paramita, 1981)
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005)
- Sugeng, Dwi Atmoko, "Strategi Pengembangan Kualitas Sumber Daya Manusia Hukum Melalui Skema Sertifikasi Profesi," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 14 (2020), 178
- WJS Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2008)

**MEKANISME PENGAWASAN INTERN
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
(Internal Control Mechanism Ministry of Law and Human Rights)**

Oki Wahyu Budijanto
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM
Pusat Pengembangan Data dan Informasi Penelitian Hukum dan HAM, Jakarta
oki_olive@yahoo.com

Tulisan Diterima: 27-01-2020; Direvisi: 28-06-2020; Disetujui Diterbitkan: 06-07-2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.313-338>

ABSTRAK

Inspektorat Jenderal sebagai unsur pengawasan intern harus dapat merumuskan arah kebijakan strategis, namun masih menghadapi kendala di antaranya adalah belum sepenuhnya menjawab substansi permasalahan dan belum optimalnya komunikasi efektif sesuai mekanisme pengawasan intern. Mekanisme pengawasan intern penting untuk melihat apakah pekerjaan telah sesuai dengan rencana. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis implementasi mekanisme pengawasan intern di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM serta kendala-kendala yang dihadapi. Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data primer melalui wawancara serta data sekunder. Berdasarkan hasil evaluasi yang telah dilakukan menggambarkan bahwa mekanisme pengawasan intern di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM belum sesuai dengan harapan. Dalam upaya perbaikan, maka perlu dilakukan: (1) merevisi pedoman penugasan pengawasan. (2) pembentukan Komite Audit. (3) memperbaiki standar operasional prosedur. (4) penambahan auditor dan pelatihan teknis. (5) Pengembangan SIMWAS yang menyediakan data dan proses secara *on-line real time* (OLRT). (6) secara konsisten dan berkelanjutan melaksanakan sistem pengawasan intern.

Kata kunci: mekanisme; sistem; pengawasan; intern.

ABSTRACT

Inspectorate General as an element of internal control must be able to formulate a strategic policy direction, but still face obstacles including not fully answering the substance of the problem and not yet optimizing effective communication according to internal control mechanisms. The internal control mechanism is important to see the work as planned. This paper aims to determine and analyze the implementation of internal oversight mechanisms within the Ministry of Law and Human Rights and the constraints they face. This paper uses qualitative methods with primary data collection techniques through interviews and secondary data. Based on the results of the evaluation that has been done illustrates that the internal control mechanism within the Ministry of Law and Human Rights has not run as expected. To improve, it is necessary to: (1) revise the guidance for supervision assignments. (2) establishment of the Audit Committee. (3) improve the standard operating procedures. (4) the addition of auditors and technical training. (5) Development of SIMWAS that provides data and processes on-line real-time. (6) consistently and continuously implementing the internal control system.

Keywords: mechanism; system; control; internal.

PENDAHULUAN

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah telah mewajibkan seluruh kementerian dan lembaga untuk melakukan pengendalian terhadap seluruh kegiatan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban secara tertib, terkendali, efisien, dan efektif. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan pada kementerian dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif, melaporkan pengelolaan keuangan negara secara andal, mengamankan aset negara, dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem tersebut dikenal sebagai sistem pengendalian intern yang dalam penerapannya harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mempertimbangkan ukuran, kompleksitas, dan sifat dari tugas dan fungsi instansi pemerintah.

Sistem pengendalian intern dilandasi pada pemikiran bahwa sistem pengendalian intern melekat sepanjang kegiatan, dipengaruhi oleh sumber daya manusia, serta hanya memberikan keyakinan yang memadai, bukan keyakinan mutlak. Pengawasan Intern merupakan salah satu bagian dari kegiatan pengendalian intern yang berfungsi melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi kementerian. Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) sebagai lembaga negara yang memiliki peran strategis dengan masing-masing unit eselon I nya mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda-beda atau heterogen, membutuhkan suatu kesatuan komitmen dan kebijakan strategis menuju sasaran dan cita-cita pembangunan.

Dengan tugas dan fungsi Kemenkumham yang heterogen, Inspektorat Jenderal selaku Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) di lingkungan Kemenkumham terus berusaha

untuk lebih berperan dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja dan efektifitas organisasi guna tercapainya visi dan misi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia secara efektif dan efisien, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Inspektorat Jenderal (Itjen) Kemenkumham sebagai unsur pengawasan intern harus dapat merumuskan arah kebijakan strategis yang sejalan dengan kebijakan pengawasan yang telah ditetapkan.¹ Hal ini diperkuat dengan adanya pedoman dalam bentuk SK Inspektur Jenderal tentang Penugasan Pengawasan Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor Itj.Ot.02.02-030 Tahun 2018.

Namun pada kenyataan tingginya kompleksitas permasalahan dan masih ditemuinya berbagai tantangan sebagaimana yang dihadapi dalam pengawasan intern di suatu lembaga. Tantangan tersebut tentunya harus dijawab dengan memperkuat fungsi pengawasan yang tidak hanya mampu menyajikan temuan dan laporannya, tetapi juga melakukan penataan dan penyempurnaan sistem, struktur kelembagaan dan prosedur pengawasan yang independen, efektif dan efisien. Dalam melaksanakan fungsinya tersebut Itjen belum sepenuhnya menjawab pada substansi permasalahan, belum optimalnya komunikasi yang efektif dengan auditi dan belum memiliki standar dalam melakukan pengawasan secara spesifik sesuai dengan karakteristik Kementerian Hukum dan HAM.

Harapan ke depan dalam melaksanakan tugas pengawasan, Itjen Kemenkumham harus meningkatkan profesionalitas dan integritas dalam menjamin kualitas demi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang

1 "Berdasarkan Masukan Dari Narasumber Bapak Muhammad Hardi (Auditor Madya BPKP) Pada Saat Presentasi Desain Kajian Evaluasi Implementasi Mekanisme Pengawasan Intern Di Lingkungan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia".

baik. Hal ini tentunya dapat memberikan masukan yang konstruktif dalam rangka meningkatkan kerja organisasi.²

Berdasarkan rangkaian fenomena yang telah dijelaskan sebelumnya, maka perlu dilakukan kajian tentang evaluasi implementasi mekanisme pengawasan intern di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana mekanisme pengawasan intern Kementerian Hukum dan HAM?
2. Kendala-kendala apa yang dihadapi dalam pengawasan intern Kementerian Hukum dan HAM?

Tujuan

Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme pengawasan intern di Kementerian Hukum dan HAM serta kendala-kendala yang dihadapi.

Metode Penelitian

1. Pendekatan

Mengingat rumusan masalah yang ingin dijawab, maka kajian ini akan dilaksanakan dalam pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dianggap lebih dapat mengeksplorasi lebih lanjut tentang proses, para pihak (aktor), serta konteks pelaksanaan pengawasan intern yang menjadi isu dalam penelitian ini.³

Dalam hal ini, evaluasi proses untuk mengetahui pelaksanaan setiap penugasan pengawasan mulai dari tahap perencanaan hingga pelaporan dan tindak lanjut telah dilakukan sesuai dengan pedoman. Sedangkan evaluasi manfaat untuk mengetahui apakah pedoman penugasan

pengawasan dapat bermanfaat dalam meningkatkan kualitas, efisiensi, dan efektifitas pelaksanaan pengawasan di lingkungan Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM RI serta evaluasi akibat untuk mengetahui apakah pelaksanaan pedoman penugasan pengawasan dapat mendukung tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan HAM.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran pelaksanaan pengawasan mulai dari tahap perencanaan hingga pelaporan dan tindak lanjut.

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. Lebih jauh evaluasi implementasi akan mampu menjelaskan kepada pengambil keputusan (*decision makers*) tentang hal-hal apa yang terjadi di dalam program, bagaimana program dikembangkan, dan bagaimana serta mengapa program menyimpang dari rencana dan tujuan awal.⁴

3. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan Pengumpulan data primer melalui wawancara kepada pemangku kepentingan di salah satu Kanwil Kemenkumham yang terjangkau dan dengan asumsi kompleksitas permasalahan serta jumlah Unit Pelaksana Teknis (UPT) relatif banyak (48 UPT) dan unit pusat (Itjen) beserta *stakeholder* lainnya. Adapun lokasi pengumpulan data difokuskan pada: Kanwil Hukum dan HAM Jawa Barat, Inspektorat Jenderal Kemenkumham, BPKP,

2 "Disampaikan Oleh Sekretaris Jenderal (Sekjen) Kemenkumham Bambang Rantam Sariwanto Pada Acara Rapat Koordinasi Pengawasan (Rakorwas) Di Hotel Aston Sentul Bogor, Selasa 28 November 2017".

3 J Creswell, "Creswell, J. W. (2007). Qualitative Inquiry and Research Design : Choosing among Five Approaches (2 " ' ' Edition). Thousand Oaks : Sage .," *Qualitative Inquiry* (2007).

4 Michael Quinn Patton, "Qualitative Research and Evaluation Methods. Thousand Oaks," *Cal.: Sage Publications* (2002).

Kementerian Keuangan dan Kementerian Agama.

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.⁵

4. Teknik Analisa Data

Penelitian ini berusaha untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan mulai dari tahap perencanaan hingga pelaporan dan tindak lanjut serta kendala yang dihadapi. Dengan demikian, analisa data dilakukan secara kualitatif yaitu mereduksi data, menyajikan data, dan penarikan kesimpulan.

PEMBAHASAN

Mekanisme Pengawasan Intern di Kementerian Hukum dan HAM

Pengawasan intern merupakan upaya untuk melakukan kontrol birokrasi ataupun organisasi agar dilaksanakan dengan baik. Hal ini penting dilakukan sebagai salah satu fungsi manajemen dimana mekanisme pengawasan suatu organisasi mutlak diperlukan. Perencanaan serta pelaksanaan program yang baik tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang intensif dan berkesinambungan jelas akan mengakibatkan lambatnya, atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan”.⁶ Dengan demikian, pengawasan intern sangat penting untuk dilaksanakan, mengingat pengawasan intern tersebut dapat mempengaruhi hidup/matinya suatu organisasi atau birokrasi, dan untuk melihat apakah pelaksanaan pekerjaan telah sesuai dengan rencana, perintah, tujuan serta

kebijakan dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam konteks ini tentunya Kementerian Hukum dan HAM sebagai suatu organisasi birokrasi yang memiliki tugas dan fungsi yang heterogen telah memiliki pedoman yang mengatur tentang bagaimana mekanisme pengawasan intern dijalankan dengan beberapa tahapan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya di bawah ini:

1. Pedoman Penugasan Pengawasan Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia

Inspektorat Jenderal (Itjen) Kementerian Hukum dan HAM dalam melakukan pengawasan mengacu kepada pedoman yang dikeluarkan oleh BPKP, adapun pedoman yang telah disusun mengatur tentang Pedoman Penugasan Pengawasan Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang ditandatangani Inspektur Jenderal dengan Nomor ITJ.OT.02.02-030 Tahun 2018. Ruang lingkup pedoman penugasan pengawasan meliputi:

a. Perencanaan Penugasan Pengawasan

1) Penyusunan PKPT

Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) merupakan rencana kegiatan pengawasan dalam satu tahun yang disusun dengan mempertimbangkan faktor-faktor risiko atau daftar risiko. Daftar risiko digunakan bagi satuan kerja dengan tingkat kematangan SPIP dan Manajemen Risiko di atas level 3. Faktor risiko dalam menyusun PKPT adalah sebagai berikut: a. Kegiatan yang memiliki risiko melekat (*inherent risk*) yang tinggi; b. Kegiatan yang dikelola melalui sistem informasi yang tidak handal, memadai dan terintegrasi; c. Proses bisnis yang kompleks; d. Permintaan pengawasan dari auditi atau menteri atau pihak/lembaga lain yang berkepentingan; e. Satuan kerja tidak lebih dari 3 tahun tidak pernah dilakukan pengawasan.

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

6 Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Bandung : Rineka Cipta, 1994), hal 8

PKPT bersifat dinamis dan dengan persetujuan Inspektur Jenderal cq Inspektur Wilayah dapat disesuaikan/diubah sesuai dengan kondisi kebutuhan serta arahan pimpinan dan *current issue* lainnya. Dalam keadaan tertentu dan atas permintaan kerja penugasan, pengawasan juga dapat dilakukan walau tidak direncanakan sebelumnya (Non PKPT).

Setiap rencana penugasan pengawasan, dimasukkan dalam Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) dengan mempertimbangkan: (i) Anggaran yang tersedia; (ii) Hari penugasan; (iii) Jumlah SDM yang dimiliki; (iv). Beban Kerja yang ada; (v) Objek yang akan dilakukan pengawasan; (vi) Sumber daya lain yang dibutuhkan untuk pelaksanaan penugasan pengawasan; (vii) Kebijakan Menteri dan arahan dari Inspektur Jenderal dalam periode berjalan yang harus segera dilakukan dan justifikasi lainnya dari masyarakat Inspektorat Wilayah; (viii) *Current Issue* di lingkungan Kemenkumham yang membutuhkan penugasan pengawasan.

2) Perencanaan Penugasan Tim

Penugasan Tim dilaksanakan oleh Tim Mandiri yang sekurang-kurangnya terdiri dari Penanggung Jawab, Pengendali Teknis, Ketua Tim dan Anggota Tim, kecuali penugasan pendampingan/konsultasi/asistensi/sosialisasi. Dalam merencanakan penugasan pengawasan, hal-hal yang dilakukan adalah sebagai berikut: a) Untuk meningkatkan kompetensi tim dalam melaksanakan pengawasan, auditor dapat mengusulkan kepada Inspektur Wilayah untuk mengundang narasumber baik dari unit eselon I maupun dari instansi lainnya guna dilakukan kegiatan PKS (Pelatihan di Kantor sendiri); b) Tim menyusun rencana penugasan yang meliputi penyusunan konsep surat perintah (SP), RAB, program kerja pengawasan. Setiap pengawasan harus dinyatakan dalam surat perintah sebagaimana tata naskah dinas yang berlaku

di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM RI.; c) Untuk kegiatan pengawasan, auditor melakukan survei pendahuluan termasuk menguji keandalan SPI yang dituangkan dalam program kerja pengawasan. Dalam membuat rencana, auditor harus menetapkan sasaran, ruang lingkup, alokasi sumber daya, dan alokasi waktu penugasan.

Langkah kerja pengawasan dalam bentuk program kerja pengawasan disusun dan didokumentasikan secara tertib dalam bentuk program kerja pengawasan. Program kerja pengawasan merupakan prosedur dan teknik minimal yang disusun secara sistematis yang harus dilaksanakan oleh auditor dalam kegiatan pengawasan untuk mencapai tujuan pengawasan dan dapat dikembangkan lebih lanjut dengan prosedur alternatif sesuai kondisi di lapangan. Program kerja tersebut meliputi kegiatan/program yang akan diawasi, tujuan pengawasan, peraturan yang mendasari dan langkah kerja pengawasan. Program kerja ditandatangani oleh Ketua Tim dan Pengendali Teknis.

b. Pelaksanaan Penugasan Pengawasan

Penugasan pengawasan dilaksanakan oleh tim mandiri yang terdiri dari penanggungjawab/pengendali mutu, pengendali teknis, ketua tim dan anggota tim. Tugas dan tanggungjawab ditetapkan berdasarkan Permenpan Nomor PER/220/M.PAN/7/2008 tentang Jabatan Fungsional Auditor dan Angka Kreditnya. Untuk penugasan pengawasan tertentu berupa permintaan narasumber/kondisi dapat dilakukan oleh auditor secara individual. Sebelum pelaksanaan penugasan pengawasan, penanggungjawab pelaksanaan pengawasan memberikan arahan kepada auditor antara lain meliputi: (i) maksud dan tujuan penugasan pengawasan, (ii) ruang lingkup penugasan pengawasan meliputi periode pengawasan, prioritas aktivitas/kegiatan/proses yang dilakukan pengawasan dan besarnya sampling;(iii)

Laporan Hasil pengawasan (BPK/BPKP/Inspektorat Jenderal) sebelumnya dan tindak lanjut atas rekomendasi yang material berkaitan dengan sasaran pengawasan;(iv) pendekatan pengawasan yang efektif dan efisien; dan (v) Langkah-langkah yang perlu dilakukan apabila ditemukan adanya indikasi kecurangan atau pengembangan tujuan;(vi) melaksanakan Program Kerja Pengawasan. Berdasarkan arahan dari penanggungjawab, auditor mulai melaksanakan penugasan sesuai dengan waktu yang ditetapkan dalam surat perintah penugasan, dengan tahapan sebagai berikut:

1) Pertemuan pendahuluan (*entry meeting*)

Kegiatan ini bertujuan untuk menyampaikan surat perintah penugasan dan menjelaskan maksud, tujuan dan ruang lingkup penugasan pengawasan. Dalam kegiatan ini, auditor menyampaikan surat permintaan data ditandatangani Pengendali Teknis/Ketua Tim dalam rangka mendukung kegiatan penugasan pengawasan. Dalam suatu pelaksanaan penugasan pengawasan selain melaksanakan Program Kerja Audit (PKA), auditor juga dapat mengandalkan pada pengajuan pertanyaan dan pengamatan.

Dalam melaksanakan PKA, auditor dapat mengembangkan ke langkah-langkah kerja alternatif/lanjutan yang dibutuhkan sesuai kondisi di lapangan dan keandalan Sistem Pengendalian Intern (SPI). Langkah kerja alternatif/lanjutan yang dilaksanakan auditor, ditulis/diungkapkan dalam kertas kerja pengawasan.

Atas kondisi permasalahan yang timbul, auditor juga harus dapat menggunakan kemampuannya dalam melakukan analisis. Dalam melakukan analisis atas permasalahan yang timbul, auditor harus dapat menyajikan atribut-atribut yang dapat menggambarkan permasalahan yaitu kondisi, kriteria, sebab, akibat, tanggapan Satuan Kerja dan rekomendasi.

2) Penyusunan Kertas Kerja dan Simpulan Hasil Pengawasan

Hasil kegiatan pengawasan yang dilakukan auditor dituangkan dalam kertas kerja. Kegiatan ini berupa pendokumentasian langkah kerja penugasan pengawasan sebagaimana yang tertuang dalam program kerja penugasan pengawasan ke dalam suatu kertas kerja. Dalam kertas kerja setiap tahapan/masalah/kegiatan harus ada simpulan hasil pengawasan. Setelah melakukan pengujian secara mendalam, APIP dalam melakukan pelaksanaan penugasan pengawasan menghasilkan suatu simpulan hasil pengawasan dan harus didokumentasikan dalam kertas kerja. Kertas kerja merupakan pendukung utama laporan auditor.

Pada tahap pelaksanaan pengujian ini auditor perlu mencari bukti yang akan menguatkan informasi. Bukti audit yang cukup, kompeten, relevan dapat menjadi bukti awal sebagai bukti hukum apabila bukti tersebut ditemukan secara cermat, akurat dan tepat yang terkait dengan temuan audit atau kesimpulan audit. Auditor secara berjenjang bertanggung jawab untuk mereview kertas kerja baik selama maupun pada saat selesainya pemeriksaan. Simpulan hasil pengawasan tersebut selanjutnya dituangkan dalam Lembar Temuan Hasil Pengawasan (LTHP), disampaikan dan dibahas dengan auditi untuk mendapatkan tanggapan dan kesepakatan atas simpulan hasil pengawasan.

Dalam rangka menjamin kualitas hasil pengawasan, setiap tahapan pelaksanaan penugasan pengawasan dilakukan supervisi berupa (i) ketua tim melakukan revidi atas kertas kerja yang disusun oleh anggota tim;(ii) pengendali teknis melakukan revidi terhadap pekerjaan ketua tim.

3) Lembar Temuan Hasil Pengawasan (LTHP)

Lembar temuan hasil pengawasan merupakan bagian dari pelaksanaan

pengawasan yang berupa laporan awal dari suatu rangkaian kegiatan pengawasan yang disampaikan kepada auditi setelah pelaksanaan pengawasan. Lembar temuan hasil pengawasan berisikan temuan yang meliputi kondisi, kriteria, sebab, akibat, komentar auditi serta rekomendasi. Lembar temuan hasil pengawasan juga berisi tentang batas waktu pengawasan yang melaksanakan tindak lanjut hasil pengawasan. Lembar temuan hasil pengawasan ditandatangani oleh pimpinan auditi dan tim audit dalam suatu nota pengantar hasil pengawasan. Jika terdapat temuan hasil pengawasan yang tindak lanjutnya *uncontrollable* di auditi, maka harus didukung dengan kesepakatan /kesanggupan pihak ketiga untuk menindaklanjutinya beserta tenggat waktu.

4) Pembicaraan akhir (*exit meeting*)

Tahapan akhir dari pekerjaan lapangan adalah pertemuan akhir (*exit meeting*) dalam ruangan rapat yang dihadiri oleh seluruh tim pengawasan beserta manajemen dari pihak auditi terutama yang terkait langsung dengan temuan dan rekomendasi. Kegiatan ini bertujuan untuk menyampaikan simpulan hasil pengawasan yang telah disepakati auditi kepada pimpinan auditi. Kegiatan ini bertujuan untuk menyampaikan simpulan hasil pengawasan yang telah disepakati auditi kepada pimpinan auditi.

Setelah proses diskusi selesai maka auditor meminta jawaban dalam bentuk tertulis beserta dengan kesanggupan auditi untuk menindaklanjuti rekomendasi. Dalam hal tanggapan tertulis tersebut, auditi juga mencantumkan batas waktu tindak lanjut atas rekomendasi tersebut akan dilaksanakan serta personel yang bertanggungjawab.

Pada kesempatan ini auditor juga membicarakan tentang pemantauan pelaksanaan rekomendasi yang telah disepakati dengan melampirkan dan ditandatanganinya nota pengantar secara bersama-sama yaitu antara auditi dan tim audit.

c. Pelaporan Penugasan Pengawasan

Setiap penugasan pengawasan menghasilkan *output* berupa laporan-laporan yang terdiri dari laporan hasil pengawasan dan juktib. Untuk penugasan pengawasan berupa seminar, lokakarya, FGD, narasumber dan penugasan yang tidak termasuk kategori PKPT maupun non PKPT, *output* kegiatan berupa laporan ringkasan yang ditandatangani Inspektur Wilayah dan disampaikan ke Inspektur Jenderal. Laporan hasil pengawasan ditandatangani oleh Inspektur Wilayah. Sedangkan Juktib ditandatangani oleh Inspektur Jenderal atau Plt. Inspektur Jenderal, penugasan PKPT dan non-PKPT *outputnya* berupa laporan hasil pengawasan dan juktib.

Setiap laporan dan juktib yang diterbitkan, ditujukan kepada satuan kerja dengan tembusan kepada Sekretaris Jenderal, unit eselon I teknis dan pihak lainnya yang terkait. Setiap laporan hasil pengawasan/juktib yang diterbitkan harus ditembuskan ke Sekretaris Inspektorat Jenderal dan Inspektur Wilayah terkait. Setelah dilaksanakannya kegiatan penugasan pengawasan, ketua tim segera menyusun laporan hasil pengawasan. Laporan hasil pengawasan berisi simpulan pengawasan yang disampaikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan segera setelah penugasan berakhir dengan tidak melampaui Rencana Penerbitan Laporan (RPL) PKPT dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut: (i) tujuan dan penggunaan laporan; (ii) kualitas, kuantitas dan keandalan informasi yang tersedia.

Laporan hasil pengawasan harus menyajikan simpulan secara objektif dan tidak bisa dan tidak boleh menerbitkan laporan apabila masih terdapat prosedur yang masih belum dilaksanakan dan ketidakcukupanbukti-bukti yang diperoleh sehingga laporan dapat menyesatkan. Laporan hasil pengawasan harus mengakomodasikan semua informasi yang relevan. Apabila terdapat keterbatasan

lingkup penugasan, alasan keterbatasan informasi yang berpengaruh potensial terhadap simpulan, serta berbagai kualifikasi yang lain, harus diungkapkan dalam laporan.

Juktib dan Laporan Hasil Pengawasan diadministrasikan pada Sekretariat Inspektorat Jenderal dan Inspektorat Wilayah terkait. Auditor dari tim yang melaksanakan pengawasan, harus melakukan *scanning* atas juktib dan Laporan Hasil Pengawasan serta melakukan *entry* ke aplikasi SIMWAS. *Entry* dilaksanakan sesuai SOP yang telah ditetapkan. Selanjutnya lembar validasi *entry* SIMWAS, dicetak dan direviu secara berjenjang.

d. Pelaksanaan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan

Tindak lanjut adalah pelaksanaan atas rekomendasi hasil pengawasan Inspektorat Jenderal yang telah disampaikan dan disepakati dengan pimpinan satuan kerja dan Kakanwil dengan dilampirkan dokumen bukti pendukung. Untuk mendorong percepatan pelaksanaan tindak lanjut sesuai rekomendasi, perlu dilakukan pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan tindak lanjut tersebut.

Tindak Lanjut Hasil Pengawasan adalah tanggung jawab Pimpinan Unit Eselon I, Kantor Wilayah maupun Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM RI yang dilakukan pengawasan, serta oleh Pejabat yang bertanggung jawab melaksanakan dan melaporkan tindak lanjut sesuai dengan rekomendasi yang dimuat di dalam LHP disertai bukti dan data pendukung. Pimpinan Unit Eselon I, Kantor Wilayah maupun Unit Pelaksana Teknis bertanggungjawab dalam mendorong dan melakukan pemantauan pelaksanaan Hasil Pengawasan.

Tindak Lanjut Hasil Pengawasan Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM RI adalah melakukan hal sebagai berikut:

- 1) Auditi yang bertanggung jawab melakukantindaklanjuthasilpengawasan berkewajiban melaksanakan rekomendasi hasil pengawasan dan menyerahkan data/bukti pendukung pelaksanaan rekomendasi tindak lanjut kepada Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM RI;
- 2) Tindak lanjut hasil pengawasan harus sudah diterima Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM RI paling lambat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari;
- 3) Inspektorat Jenderal akan melakukan penelitian atas tindak lanjut hasil pengawasan beserta data/bukti pendukung;
- 4) Tindak lanjut dinyatakan selesai, apabila telah dilaksanakan sesuai rekomendasi disertai data/bukti pelaksanaan tindak lanjut dan telah diterbitkan surat Inspektur Jenderal atau pejabat yang diberi kewenangan berupa penghargaan yang menyatakan tindak lanjut telah selesai (tuntas);
- 5) Terhadap surat jawaban yang diterbitkan, auditor dengan disupervisi ketua tim dan pengendali teknis melakukan *entry* ke dalam aplikasi SIMWAS;
- 6) Tindak Lanjut Hasil Pengawasan berupa hasil Audit Investigasi/ Pemeriksaan terhadap Pelanggaran Disiplin dilaksanakan sesuai dengan ketentuan 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.

Tindak Lanjut atas Temuan Hasil Pengawasan yang Sulit Ditindaklanjuti. Dalam hal status rekomendasi tidak dapat ditindak lanjuti dalam jangka waktu yang telah disepakati, manajemen wajib memberikan penjelasan dan dokumen yang dapat dipertanggung jawabkan, yaitu:

- 1) *Force majeure*, yaitu suatu keadaan peperangan, kerusakan, revolusi,

bencana alam, kebakaran dan gangguan lainnya yang mengakibatkan tindak lanjut tidak dapat dilaksanakan;

- 2) Subjek atau objek rekomendasi dalam proses peradilan;
- 3) Rekomendasi tidak dapat ditindaklanjuti secara efektif, efisien, dan ekonomis antara lain, (i) perubahan struktur organisasi, dan/atau; (ii) perubahan regulasi.

Penghapusan temuan tersebut, harus melalui mekanisme dan dibuat dalam berita acara yang ditandatangani Pimpinan audit dan pejabat teknis yang kompeten sesuai dengan substansi permasalahan.

Pelimpahan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan dapat ditujukan kepada pihak lain, apabila salah satu kondisi berikut terpenuhi: (i) terdapat temuan hasil pengawasan yang berindikasi tindak pidana korupsi yang menurut peraturan perundangan menjadi kewenangan aparat penegak hukum, maka penyelesaian proses hukumnya diserahkan kepada aparat penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, atau KPK); (ii) tindak lanjut hasil pengawasan berupa penagihan atas piutang negara, maka penyelesaian tindak lanjutnya, melakukan koordinasi dengan Sekretariat Jenderal sebelum diserahkan kepada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara.

Jenis tindak lanjut temuan hasil pengawasan dikelompokkan sesuai dengan jenis temuan yang dimuat dalam rekomendasi meliputi:

- 1) Tindak Lanjut Hasil Pengawasan atas Sistem Pengendalian Intern;
- 2) Tindak Lanjut Hasil Pengawasan atas Ketaatan Terhadap Peraturan Perundang-undangan;
- 3) Tindak Lanjut Hasil Pengawasan atas Ketidakefektifan, Ketidakefisienan dan Ketidakekonomisan;
- 4) Tindak Lanjut Hasil Pengawasan atas Hasil Audit Investigasi/ Pemeriksaan terhadap Pelanggaran Disiplin.

Status tindak lanjut hasil pengawasan Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM RI ditetapkan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM RI, sedangkan status tindak lanjut Hasil Pemeriksaan BPK-RI dan BPKP ditetapkan berdasarkan Peraturan BPK-RI dan BPKP. Status tindak lanjut hasil pengawasan, dikelompokkan berdasarkan perkembangan tindak lanjut, sebagai berikut:

- 1) Selesai, apabila seluruh rekomendasi yang dimuat dalam LHP telah dilaksanakan dan dinilai sesuai dengan rekomendasi.
- 2) Dalam Proses, apabila seluruh atau sebagian rekomendasi di dalam LHP telah dilaksanakan dan atau bukti tindak lanjut yang disampaikan oleh pejabat yang berwenang melakukan tindak lanjut belum sesuai dengan rekomendasi.
- 3) Belum Ditindaklanjuti, apabila seluruh rekomendasi yang dimuat dalam LHP belum dilaksanakan oleh audit.
- 4) Tidak Dapat Ditindaklanjuti, apabila rekomendasi yang dimuat dalam LHP ternyata mengandung kelemahan karena berbagai sebab, sehingga tidak dapat melaksanakan sesuai dengan rekomendasi.

Tindak Lanjut Hasil Pengawasan meliputi data tindak lanjut hasil pengawasan yaitu berupa jenis temuan hasil pengawasan, tindak lanjut rekomendasi, dan data lain yang terkait dengan rekomendasi. Penatausahaan tindak lanjut hasil pengawasan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Data temuan dan rekomendasi hasil pengawasan dikelompokkan sesuai dengan tindak lanjut sesuai dengan rekomendasi yang diterima;
- 2) Data temuan hasil pengawasan beserta tindak lanjutnya wajib dicatat dan ditatausahakan dengan tertib secara manual dan elektronis (SIMWAS).

Mekanisme Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan. Inspektorat Jenderal

Kementerian Hukum dan HAM berwenang memantau hasil pengawasan pada Unit Utama Eselon I, Kantor Wilayah maupun Unit Pelaksana Teknis yang menjadi auditi sesuai dengan peraturan perundangan-undangan dan standar audit yang berlaku.

Sasaran Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan. Sasaran pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan adalah menilai langkah-langkah yang ditempuh manajemen dalam melaksanakan rekomendasi yang telah disampaikan. APIP harus memantau dan menilai rekomendasi yang telah dilaksanakan, sedang dilaksanakan atau mungkin juga hambatan pelaksanaan rekomendasi tersebut.

Secara periodik Inspektorat Jenderal berwenang melaksanakan pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan yang sedang atau belum dilaksanakan disertai penjelasan mengenai hambatan pelaksanaan tindak lanjut dimaksud sampai dapat ditetapkan dengan status tuntas.

Apabila terdapat tindak lanjut yang telah dilaksanakan sebelum laporan hasil pengawasan diterbitkan, hal tersebut harus diungkapkan dalam laporan dan tidak perlu dilaksanakan pemantauan tindak lanjut terhadap permasalahan tersebut.

Evaluasi tindak lanjut hasil pengawasan wajib dilakukan oleh masing-masing pimpinan Unit Utama Eselon I, Kantor Wilayah maupun Unit Pelaksana Teknis untuk mendapatkan gambaran secara menyeluruh atas permasalahan yang ada guna meningkatkan kinerja masing-masing. Hasil evaluasi tersebut dipergunakan sebagai bahan untuk: (i) memperbaiki kinerja kementerian dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pelaporan hasil kegiatan; (ii) memperbaiki kinerja kementerian, baik dari aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, maupun sumber daya aparatur; (iii) menyediakan bahan masukan dalam rangka

perumusan kebijakan di bidang pengawasan; dan (iv) Pelaporan hasil pengawasan.

Laporan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan disusun setiap semester oleh Inspektorat Jenderal dan disampaikan kepada Menteri Hukum dan HAM RI dengan tembusan disampaikan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Maksud dan tujuan pengawasan dilakukan menurut Handyaningrat adalah untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian penyelenggaraan yang lain-lain yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan.⁷ Oleh karena itu, Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia telah memiliki Pedoman Penugasan Pengawasan Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: ITJ.OT.02.02-030 Tahun 2018 mengatur tentang: (i) perencanaan Penugasan Pengawasan; (ii) pelaksanaan Penugasan Pengawasan; (iii) pelaporan Penugasan Pengawasan; (iv) pelaksanaan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan.

7 Seperti dikutip dalam Sopi. D. Arta and N. Sari, "Pengaruh Motivasi Dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Negeri Sipil Pada Kantor Pengawasan Dan Pelayanan Bea Dan Cukai Tipe Madya Pabean Ngurah Rai Kabupaten Badung," *Jurnal Ilmu Manajemen Mahasaraswati* (2015).. Hlm.17

Tabel 1. Perbandingan Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia dengan Pedoman Penugasan Pengawasan Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum Dan HAM

SAIPI	PEDOMAN ITJEN	BELUM TERAKOMODIR
Perencanaan Penugasan Audit Intern	Perencanaan Penugasan Pengawasan	Belum adanya pertimbangan pada tata kelola sektor publik. Dalam menjalankan fungsi assurance, peran pengawasan dalam mengembangkan proses tata kelola sektor publik.
Pelaksanaan Penugasan Audit Intern	Pelaksanaan Penugasan Pengawasan	Belum adanya pengaturan tentang penyampaian laporan berkala. Laporan dimaksudkan untuk menyampaikan perkembangan kegiatan pengawasan intern, baik terkait hambatan yang dijumpai serta rencana pengawasan intern berikutnya.
Hasil Penugasan Audit Intern	Pelaporan Penugasan Pengawasan	1. Belum adanya pengungkapan tentang kesesuaian LHP dengan standar pengawasan. 2. Belum adanya ketentuan lamanya waktu LHP disusun.
Pemantauan Tindak Lanjut	Tindak Lanjut Hasil Penugasan Pengawasan	Belum mengatur bagaimana rekomendasi yang belum ditindaklanjuti atau rekomendasi yang telah ditindaklanjuti tapi dengan cara yang berlainan.

Sumber: Data diolah Peneliti, 2020.

Jika dianalisis dengan membandingkan antara pedoman penugasan pengawasan Itjen dengan Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI), maka substansi yang belum terakomodir dalam pedoman penugasan pengawasan Itjen Kemenkumham diantaranya adalah:

1) Tahap Perencanaan

Pada tahap ini belum adanya pertimbangan pada tata kelola sektor publik. Hal ini dimaksudkan agar kegiatan pengawasan dapat mengevaluasi dan memberikan rekomendasi yang sesuai untuk meningkatkan proses tata kelola sektor publik. Peran pengawasan mencakup tanggung jawab untuk mengevaluasi dan mengembangkan proses tata kelola sektor publik sebagai bagian dari fungsi *assurance*. Penilaian berdasarkan *judgement* berdasarkan kualitas pekerjaan, kuantitas pekerjaan, koordinasi, pengetahuan pekerjaan dan keterampilan, kreativitas, semangat kerja, kepribadian, keramahan, integritas pribadi serta kesadaran dan dapat dipercaya dalam menyelesaikan tugas.⁸

Kegiatan pengawasan intern harus dapat mengevaluasi dan memberikan rekomendasi yang sesuai untuk meningkatkan proses tata kelola sektor publik dalam pemenuhan atas tujuan-tujuan berikut: (i) Mendorong penegakan etika dan nilai-nilai yang tepat dalam organisasi auditi; (ii) Memastikan akuntabilitas dan kinerja manajemen auditi yang efektif; (iii) Mengomunikasikan informasi risiko dan pengendalian ke area-area organisasi auditi yang tepat; dan (iv) Mengoordinasikan kegiatan dan mengomunikasikan informasi di antara pimpinan kementerian/lembaga/pemerintah daerah, auditor ekstern dan intern, serta manajemen auditi.

2) Tahap Pelaksanaan

Pada tahap ini belum adanya perihal yang mengatur tentang penyampaian laporan berkala. Laporan dimaksudkan untuk menyampaikan perkembangan kegiatan pengawasan intern sesuai dengan rencana kegiatan pengawasan intern tahunan, hambatan yang dijumpai, serta rencana

⁸ A.A. Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, Remaja Rosdakarya, 2003.h. 75

kegiatan pengawasan intern periode berikutnya. Laporan disampaikan kepada pimpinan minimal satu kali dalam enam bulan, atau periode lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

3) Tahap Pelaporan

Pada tahap ini, Pertama, belum adanya pengungkapan tentang kesesuaian LHP dengan standar pengawasan, dimana apabila terdapat ketidaksesuaian dengan standar yang berdampak pada suatu penugasan, maka komunikasi hasil pengawasan harus mengungkapkan: (i) prinsip atau aturan pelaksanaan standar yang tidak tercapai; (ii) alasan mengapa terjadi ketidaksesuaian; dan

(iii) dampak dari pengomunikasian atas ketidaksesuaian hasil penugasan. Kedua, belum adanya pedoman tentang lamanya waktu pelaporan disusun. Hal ini dinilai sangat penting mengingat lamanya laporan hasil pengawasan yang berpengaruh kepada cepatnya tindakan koreksi dilakukan.

4) Tahap Pelaksanaan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan

Pada tahap ini belum terakomodir tentang rekomendasi yang belum ditindaklanjuti atau rekomendasi yang telah ditindaklanjuti namun dengan cara yang berlainan. Hal ini juga penting terkait dengan bagaimana mekanisme yang dijalankan bila rekomendasi belum ditindaklanjuti serta mekanisme bila rekomendasi ditindaklanjuti namun dengan langkah/cara lain yang ternyata lebih efektif.

Kemudian pada tataran implementasi, pedoman penugasan pengawasan Itjen Kemenkumham belum sepenuhnya dijalankan dengan baik. Hal ini dapat dianalisa pada tahap:

a) Perencanaan

Tahap pertama dalam pengawasan adalah penetapan standar pelaksanaan yang mengandung arti sebagai suatu satuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai

“patokan” untuk penilaian hasil-hasil. Tujuan, sasaran, kuota dan target pelaksanaan.⁹

Perencanaan yang telah ditetapkan, seringkali pada tataran pelaksanaan berubah yang dipengaruhi oleh adanya program Kementerian Hukum dan HAM yang mendesak misalnya program Zona Integritas menuju WBK/WBBM dari PANRB, sehingga yang telah direncanakan jadi bergeser.

Disisi lain jika diperhatikan pada tahap perencanaan, dalam hal pelaksanaan koordinasi pengawasan yang dilakukan Itjen Kementerian hukum dan HAM sudah sesuai dengan SAIPI, dimana pengawasan dilakukan dengan standar dan tahapan pengawasan.

Koordinasi yang dilakukan adalah dengan menyampaikan rencana kegiatan pengawasan intern tahunan serta hasil-hasil kegiatan pengawasan intern yang telah dilakukan APIP selama periode pemeriksaan oleh auditor eksternal dan/atau auditor lainnya. Dengan menyampaikan hasil-hasil kegiatan pengawasan intern, auditor eksternal dan/atau auditor lainnya diharapkan akan menggunakan hasil tersebut untuk mengurangi lingkup penugasannya.

b) Pelaksanaan

Para pegawai yang selalu mendapat pengarahan atau bimbingan dari atasan, cenderung melakukan kesalahan atau penyimpangan yang lebih sedikit dibandingkan dengan pegawai yang tidak memperoleh bimbingan.¹⁰ Dengan demikian, ruang lingkup pedoman penugasan pengawasan Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menjelaskan bahwa *review* adalah penelaahan ulang bukti-bukti suatu kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai

9 T. Hani Handoko, “Manajemen Personalia Dan Sumber Daya Manusia,” *Pengantar Manajemen* (2011), hlm. 363.

10 M Kadarisman, “Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia,” *Rajawali Press. Jakarta*, 2012., hlm. 172

dengan ketentuan, standar, rencana atau norma yang telah ditetapkan.

Norma ini ditegaskan kembali oleh Bapak Endang (Auditor Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM) bahwa:

“...mengenai apa yang telah dilaksanakan oleh Auditor tidak pernah dilakukan review kembali atas apa yang telah dikerjakan. Sempat ada wacana semacam itu akan tetapi terbentur biaya juga. Namun yang jelas apa yang telah dilaksanakan itu sudah ada laporannya dan mengenai kontrolnya sudah ada SIMWAS, ketika dimasukan ke dalam SIMWAS (Sistem Informasi Manajemen Pengawasan) semua dapat diketahui apa saja yang sudah dilaksanakan, termasuk bila ada temuan atau rekomendasi. Pada saat pelaksanaan pun secara berjenjang mulai dari anggota, pengendali dan ketua masing-masing mempunyai peran apa saja yang dilakukan atau dengan kata lain bisa dikatakan sebagai review langsung di lapangan. Bahkan bukan hanya pada tahap pelaksanaan saja akan tetapi semua tahapan dari perencanaan, pelaksanaan hingga pelaporan semua direview secara berjenjang dan pada akhirnya di tandatangi oleh Inspektur’.

Berdasarkan data-data tersebut, maka pelaksanaan *review* dari setiap tahap pengawasan yang dilakukan selama ini melekat pada keanggotaan tim itu sendiri, dimana pengawasan yang dilakukan oleh tim memiliki peran secara berjenjang mulai dari anggota, ketua dan pengendali teknis. Hal ini dikhawatirkan tidak efektif dan tidak fokus terhadap pelaksanaan tugasnya. Bisa jadi yang mengampu tugas pengawasan merupakan seseorang yang belum tentu memahami secara teknis pengawasan.

Review terhadap setiap tahap pengawasan selayaknya dilakukan oleh suatu struktur yang memiliki kompetensi dan independensi. Hal ini terdapat satu contoh yang baik dari Itjen Kementerian Keuangan,

dimana Itjen Kementerian Keuangan telah membentuk suatu komite audit. Komite audit dibentuk untuk menjaga agar Itjen lebih independen dalam mengemban tugas, karena pada awalnya orang akan bertanya siapa yang mengawasi Itjen? Selain itu salah satu syarat untuk dapat mencapai level 4 IACM, Itjen diwajibkan memiliki pengawas independen.

Komite audit pada umumnya membantu dalam *oversight* (meminimalisir kelalaian) atas seluruh tahapan pengawasan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pelaporan sampai dengan tindak lanjut.

c) Pelaporan

Berdasarkan pedoman penugasan pengawasan Itjen, pelaporan yang dilakukan menghasilkan lembar temuan hasil pengawasan. Lembar temuan hasil pengawasan berisikan temuan yang meliputi kondisi, kriteria, sebab, akibat, komentar audit serta rekomendasi. Lembar temuan hasil pengawasan juga berisi tentang batas waktu pengawasan yang melaksanakan tindak lanjut hasil pengawasan. Namun, pada tataran praktis penyusunan laporan hasil pengawasan dinilai sangat lama dari saat pelaksanaan audit. Hal tersebut dapat memakan waktu 5 sampai dengan 12 bulan dan berdampak terhadap kantor wilayah yang tidak dapat memonitoring pelaksanaan rekomendasi oleh UPT dan terlambatnya penyampaian laporan tindak lanjut ke Itjen.

Kondisi ini diperkuat oleh pandangan Auditor Itjen Kementerian Hukum dan HAM bahwa “mengenai apa yang telah dilaksanakan oleh Auditor tidak pernah dilakukan *review* kembali atas apa yang telah dikerjakan. Jika ditelaah lebih dalam pada pedoman penugasan pengawasan yang telah ada, belum mengatur tentang batas waktu laporan hasil pengawasan disusun. Hal ini sangat penting karena dapat mempengaruhi hasil akhir berupa perbaikan yang direkomendasikan.

Komunikasi yang tepat waktu memungkinkan audit dalam mengambil tindakan korektif yang tepat. Agar suatu informasi bermanfaat secara maksimal, maka harus dikomunikasikan secara tepat waktu. Informasi berupa laporan hasil pengawasan jika dibuat dengan hati-hati tetapi terlambat disampaikan, nilainya menjadi kurang bagi pengguna hasil penugasan pengawasan intern. Oleh karena itu, auditor harus mengomunikasikan hasil penugasan pengawasan intern dengan semestinya. Kondisi tersebut sesuai dengan pendapat Fahmi yang dikutip oleh Erlis Milta Rin Sondole dkk, bahwa pengawasan sebagai cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif dan efisien, serta lebih jauh mendukung terwujudnya visi dan misi organisasi.¹¹

d) Pelaksanaan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan

Pada tahap pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan, dimana pada tahap ini auditor dapat memastikan bahwa tindakan yang tepat telah dilaksanakan oleh audit sesuai dengan rekomendasi. Namun pada kenyataannya Inspektorat Jenderal seringkali meminta dokumen tindak lanjut, hal ini terjadi karena tim pemeriksa dengan tim tindak lanjut tidak sama. Artinya proses dokumentasi fakta untuk keperluan pemantauan tindak lanjut dan pemutakhiran fakta sesuai dengan informasi tentang tindak lanjut merupakan hal yang kurang diperhatikan.

Jika dianalisa lebih jauh, kondisi ini terjadi karena pada pedoman yang ada sekarang ini belum secara efektif memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi di lingkup Inspektorat Jenderal dalam tahap pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan.

11 Indrie Debbie Palandeng, Olivia Syanne Nelwan, and Erlis Milta Rin Sondole, "Pengaruh Disiplin Kerja, Motivasi Dan Pengawasan Terhadap Kinerja Karyawan Pada Pt. Pertamina (Persero) Unit Pemasaran Vii, Terminal Bbm Bitung," *Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis dan Akuntansi* (2015)., hlm. 652.

2. Pelaksanaan Pedoman Pengawasan Oleh Auditor

Auditor dan pejabat struktural di lingkungan Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berpedoman pada Pedoman Penugasan Pengawasan Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang ditandatangani Inspektur Jenderal dengan Nomor ITJ.OT.02.02-030 Tahun 2018.¹² Dalam penyusunannya pedoman tersebut merujuk pada Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI). Secara khusus, pedoman ini mengatur bagaimana melakukan penugasan pengawasan yang dimulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pemantauan tindak lanjut.

Dengan kondisi yang ada sekarang ini, Itjen Kemenkumham terus melengkapi pedoman yang ada, karena setiap audit memiliki ruang lingkup yang berbeda serta peraturan yang terus berubah. Untuk itu, Itjen Kemenkumham terus memperbaharui pedoman-pedoman yang ada sesuai dengan perkembangan. Apabila terjadi sesuatu hal yang belum diatur, maka pimpinan mengundang auditor untuk menyusun dan mengembangkan pedoman sehingga pedoman itu bersifat dinamis.

Selama ini Itjen dalam bekerja mengacu pada Program Kerja Audit (PKA), Program Kerja Reviu (PKR), Program Kerja Evaluasi (PKE), Program Kerja Pemantauan dan Program Kerja Audit Khusus. Diharapkan ke depan Itjen memiliki pedoman-pedoman yang mampu memberikan panduan dari berbagai ruang lingkup audit, dimana sampai saat ini Itjen sering melakukan PKS (Pelatihan di Kantor Sendiri).

12 Evaluasi Mekanisme Pengawasan Intern Di Lingkungan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Badan Penelitian Hukum dan HAM, 2019.Hlm 54.

Itjen Kementerian Hukum dan HAM memiliki enam wilayah dengan jumlah Auditor 14 atau 15 orang per wilayah. Pengawasan di atas pengawasan dilakukan oleh setiap wilayah dimana masing-masing Inspektur Wilayah mempunyai kewajiban dan tanggung jawab.

Secara formil dalam rangka mendukung kegiatan pengawasan Itjen Kemenkumham dilengkapi dengan Surat Keputusan dari Pimpinan dan pada akhirnya hasil kegiatan pengawasan disajikan dalam bentuk laporan. Pelaporan sudah mengacu kepada SAIPI dan pelaporan dituangkan dalam bentuk Lembar Temuan Audit dan Berita Acara untuk evaluasi serta CHR untuk *review*.

Laporan yang telah disusun kemudian dimasukkan ke dalam SIMWAS agar semua dapat diketahui perkembangannya termasuk bila ada temuan atau rekomendasi. Didalam aplikasi SIMWAS pun telah termuat seperti TL dan ST, bahkan sekarang sedang disusun fitur hukuman disiplin dan kedepannya akan dibuka ke setiap kanwil terkait hukuman disiplin sesuai PP 53 tahun 2010.

Terdapat kompilasi laporan, hanya saja masing-masing wilayah mempunyai tugas masing-masing, misalnya Wilayah I mengkompilasi yang berhubungan dengan WBK, Wilayah VI mengkompilasi mengenai Audit Tugas dan Fungsi, Wilayah II mengkompilasi Audit Pas dan PNPRB, Wilayah I mengkompilasi tentang SPIP, dan yang terbanyak Wilayah IV mengkompilasi yang berkaitan dengan keuangan dan juga sebagai koordinator.

Dalam pengawasan yang bersifat massal seperti *review* biasanya dilakukan bimbingan teknis terlebih dahulu, namun jika itu audit biasa tidak dilakukan bimbingan teknis terlebih dahulu. Pengawasan intern yang dilaksanakan berpedoman pada petunjuk teknis atau *Standard Operational Procedure* (SOP). Inspektorat Jenderal sendiri membuat program kerja PKPT yang

mana disusun dari satu tahun sebelumnya dan dilihat akan kemana arahnya, risikonya, belanja modalnya, dan sudah direncanakan dari sekarang untuk tahun depan. Dalam merencanakan program tahun depan dilihat dari apa saja yang belum dilakukan pada tahun sebelumnya dan dilihat juga besaran belanja modalnya, serta dilihat juga risikonya yang tinggi.

Auditor dalam melaksanakan tugasnya didukung dengan Surat Tugas, RAB, PKA (Program Kerja Audit), PKR (Program Kerja Review) atau Program Kerja Evaluasi (PKE) sesuai dengan Surat Tugasnya. Untuk Audit biasanya minimal dilakukan 5 (lima) hari untuk dua satuan kerja. Setiap program kerja mempunyai langkah kerja masing-masing. Misalnya audit tugas dan fungsi, audit pengelola keuangan, atau *review* LK, semuanya mempunyai langkah kerja yang berbeda-beda. Sistem kontrol biasanya dilakukan oleh masing-masing tim yang terdiri dari tiga orang yaitu pengendali, ketua, dan anggota.

Pengawasan yang dilakukan oleh tim memiliki peran secara berjenjang mulai dari anggota, pengendali dan ketua, dimana semua itu *direview* secara berjenjang yang pada akhirnya ditandatangani oleh Inspektur. Mengenai apa yang telah dilaksanakan oleh auditor, Itjen tidak pernah melakukan *review* kembali atas apa yang telah dikerjakan. Alat ukur bagi kinerja auditor dalam melakukan pengawasan adalah ketika auditi sudah melaksanakan apa yang menjadi rekomendasi.

Setiap auditor harus memahami tugas dan fungsi dari setiap satuan kerja yang akan diawasi. Dalam meningkatkan kompetensi seringkali auditor berkonsultasi dengan Kementerian lain seperti Kementerian Keuangan, sehingga ketika menemui hambatan dilapangan sudah bukan masalah lagi.

Mekanisme pengawasan di lapangan dimulai dengan *Entry Meeting*, namun hal ini tergantung kepada auditi dimana jika pimpinan tidak ada maka tidak dilakukan. Auditi sudah mengetahui bahwa akan diadakan audit kecuali yang sifatnya khusus auditor harus menyampaikan laporan serta bukti dan data pendukung tindak lanjut atas audit yang telah dilakukan kepada pimpinan, karena ada klausul 30 hari harus sudah ada laporan tindak lanjut. Data akan dimonitor setiap enam bulan sekali oleh Inspektur Jenderal, terhadap mana saja yang belum ditindak lanjuti.

Ketika terdapat temuan dan ternyata belum ditindak lanjuti seperti yang disepakati antara tim auditor dengan auditi tidak serta merta diberikan sanksi karena akan dicarikan solusinya terlebih dahulu. Pada umumnya ketika pemantauan dilakukan, auditi sudah bisa menunjukkan data dukung yang dipersyaratkan. Dalam melakukan pemantauan tindak lanjut, auditor tidak kembali lagi ke Satker, kecuali ada kasus-kasus tertentu yang menyebabkan auditor harus kembali lagi. Semua temuan sudah dibicarakan secara mendalam, dan ketika temuan ditindak lanjuti pada saat itu juga maka di petunjuk penertiban (juktib) secara otomatis sudah tidak ada namun di laporan masih tetap ada.

Tidak ada perbedaan kualitas kinerja pengawasan antara sebelum adanya pedoman pengawasan dengan setelah adanya pedoman pengawasan karena Itjen sudah mengacu kepada pedoman yang dikeluarkan BPKP. Penilaian dari BPK tentang Kementerian Hukum dan HAM dalam tiga tahun terakhir sudah baik. Terkait Satker-Satker yang nantinya akan berpredikat WBK seharusnya sudah bisa, hanya saja terkadang pada saat penilaian kurang meyakinkan padahal secara berkas sudah baik.

3. Pendapat auditi terhadap pelaksanaan pedoman pengawasan

a. Pelaksanaan Penugasan Pengawasan

1) Pertemuan pendahuluan (*entry meeting*)

Berdasarkan keterangan dari informan (Pejabat struktural di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat, Rutan Kelas I Bandung dan Kanim Kelas I Bandung), sebelum dilakukan pemeriksaan diawali terlebih dahulu dengan kegiatan *entry meeting*. Pada saat *entry meeting* yang bertempat di kantor wilayah, auditor Itjen sudah menerangkan secara jelas maksud dan tujuan datang serta dokumen apa saja yang dibutuhkan. Jika yang diperiksa adalah satuan kerja/unit pelaksana teknis (UPT), auditor hanya meminta ijin ke Kanwil.

“Pada umumnya Kepala UPT sudah mengetahui jika akan ada pemeriksaan. Setelah dilakukan *entry meeting*, selanjutnya auditor menunggu dokumen yang diminta terkait dengan audit keuangan, dan jika yang terkait dengan audit kinerja biasanya auditor langsung melakukan wawancara, namun mereka terlebih dahulu melihat dokumen pendukung.”¹³

2) Penyusunan Kertas kerja dan Simpulan Hasil Pengawasan

Terkait substansi pemeriksaan, sebagian besar auditor sudah memahami tugas dan fungsi kantor wilayah sebagai auditi, hal ini dapat dilihat dari pertanyaan-pertanyaan yang sudah mengarah secara detail dan teknis. Sedangkan pemahaman auditor terhadap tugas dan fungsi kantor imigrasi tidak semuanya paham atau setidaknya tidak memahami 100% proses kerja kantor imigrasi secara mendalam.¹⁴ Demikian juga, terhadap tugas dan fungsi UPT Pemasarakatan

13 “Wawancara Dengan Kepala Bagian Program Dan Hubungan Masyarakat Kanwil Kementerian Hukum Dan HAM Jawa Barat,” pada tanggal 28 Agustus 2019.

14 “Wawancara Dengan Kasubbag Tu Kanim Kelas I Bandung Kanwil Kementerian Hukum Dan HAM Jawa Barat,” pada tanggal 29 Agustus 2019.

sebagian besar memahami tugas dan fungsi UPT, namun terkadang masih ada auditor yang terkesan belum paham.

Dalam menyikapi hasil temuan pengawasan pernah terjadi perdebatan tentang dasar hukum berkenaan dengan pengelolaan keuangan. Perdebatan terjadi karena adanya perbedaan persepsi dari aturan itu sendiri. Dalam pengelolaan keuangan seringkali terdapat aturan-aturan baru. Auditor belum cukup baik memahami aturan yang ada di Pemasyarakatan, karena aturan di Pemasyarakatan seringkali dilakukan perubahan yang menyebabkan pelaksana sering kali bingung menggunakan aturan yang mana. Dengan banyaknya aturan tersebut, maka bisa jadi auditor pun akan ragu dalam melakukan pemeriksaan.¹⁵

3) Lembar Temuan Hasil Pengawasan (LTHP)

Berdasarkan hasil wawancara juga terekam bahwa hasil temuan pengawasan seringkali memunculkan temuan yang sifatnya normatif dan dapat diselesaikan tindak lanjutnya. Secara substansi biasanya auditor mengaudit hanya dari sisi keuangan saja, sedangkan terkait tugas dan fungsi masih perlu ditingkatkan. Laporan hasil audit dinilai sudah cukup komprehensif dalam hal menjabarkan hasil temuannya. Namun penyampaian laporan tersebut masih dilakukan secara konvensional dan belum memanfaatkan teknologi informasi, sehingga tindak lanjut dari hasil pemeriksaan tidak bisa segera dilakukan. Jika ada temuan teknis Divisi Pemasyarakatan melakukan koordinasi dengan Ditjen Pemasyarakatan, namun jika menyangkut kepegawaian Divisi Pas melalui bagian kepegawaian berkoordinasi dengan Itjen terkait Hukuman Disiplin.

Dalam LTHP sudah ada rekomendasi dan sebelum dituangkan dalam berita acara

dilakukan hak jawab oleh auditi. Terkadang ada rekomendasi yang diberikan memaksa dan berat. Namun demikian, masih terdapat hasil dari BAP dinilai kurang komprehensif, pernah terjadi hasil rekomendasinya salah. Hal ini terjadi karena auditor tidak memahami aturan-aturan yang baru.¹⁶

b. Pelaporan Penugasan Pengawasan

Penyampaian laporan hasil audit yang dikirimkan oleh Inspektorat Jenderal dinilai sangat lama disusunnya dari saat pelaksanaan audit. Hal tersebut dapat memakan waktu 5 sampai dengan 12 bulan. Sebagai contoh hasil pemeriksaan bulan September 2018 baru diterima oleh Kanwil Jawa Barat pada bulan Agustus 2019, tanggal pada surat tersebut tertera bulan Maret 2019. Hal ini berdampak terhadap kantor wilayah yang tidak dapat memonitoring pelaksanaan rekomendasi oleh UPT dan terlambatnya penyampaian laporan tindak lanjut ke Itjen.¹⁷

c. Pelaksanaan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan

Dalam hal pelaksanaan tindak Lanjut (TL) pengawasan, Inspektorat Jenderal seringkali memintakan dokumen tindak lanjut berulang kali, meskipun pihak Kanwil atau UPT telah menyampaikan jawaban/laporan hasil tindak lanjut tersebut. Hal ini terjadi disebabkan karena tim pemeriksa dengan tim TL tidak sama. Tim yang berbeda sebetulnya tidak masalah, asalkan Itjen memiliki data awal yang sama. Hal ini menggambarkan bahwa belum terkoordinasinya dengan baik antara auditor yang bertugas memeriksa dengan auditor yang melaksanakan pemantauan tindak lanjut, dan hal ini mungkin terjadi karena belum memanfaatkan sistem aplikasi yang dapat memudahkan pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan.

Itjen telah menginformasikan hasil-hasil temuannya serta rekomendasi sebelumnya,

15 "Wawancara Dengan Kasubbag Tu Rutan Kelas I Bandung Kanwil Kementerian Hukum Dan HAM Jawa Barat," pada tanggal 29 Agustus 2019.

16 *Ibid*

17 Kepala Bagian Program Dan Hubungan Masyarakat, Loc.Cit.

sehingga ketika proses evaluasi terhadap TL, Kanwil dan UPT sudah mengetahui apa saja yang diminta dan dapat dengan cepat menyelesaikan, namun pernah ada satu temuan yang tidak bisa ditindaklanjuti oleh Kanim Bandung seperti temuan belanja modal (Borgol, Pentungan) yang dibagikan ke petugas, dimana pada saat diperiksa fisiknya banyak yang hilang. Sedangkan dokumen yang dimiliki Kanim sudah komplit.¹⁸

**Tabel 2. Praktik terbaik (*best practice*)
Kementerian/Lembaga**

BPKP	KEMENKEU	KEMENAG
Pedoman pada umumnya berisikan prosedur audit atau langkah-langkah kerja dalam melakukan pengawasan.	setiap organisasi profesi harus membuat standar pengawasan.	Kementerian Agama memiliki pedoman tentang Pengendalian Mutu Pengawasan.
Tahapan pengawasan intern: perencanaan, pelaksanaan, <i>Quality Assurance</i> , hingga Pelaporan.	Pedoman pengawasan disusun berdasarkan proses, dan tidak berdasarkan atas tugas dan fungsi.	Menyusun peta risiko agar audit yang dilakukan benar-benar berbasis <i>risk Management</i> dan <i>risk audit</i> .
Pedoman Pengawasan Intern mengacu pada Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia	Inspektorat VII memiliki tiga tugas dan fungsi yaitu mengawasi Inspektorat Jenderal, sebagai Badan Penelitian dan Pengembangan dalam hal pengawasan serta IT Audit.	setiap auditor harus paham semua bidang dan pembagian tugas dan fungsi.

Sumber: Data diolah Peneliti, 2020.

Berdasarkan hasil temuan lapangan diatas, terdapat beberapa pendapat ahli atau praktik terbaik (*best practice*) yang dimiliki oleh suatu lembaga/organisasi, diantaranya:

Pedoman Pengawasan Intern di Beberapa Kementerian/Lembaga:

b. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

Pedoman pada umumnya berisikan prosedur audit atau langkah-langkah kerja dalam melakukan pengawasan/audit, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, *Quality Assurance*, hingga Pelaporan. Pedoman-pedoman tersebut mengacu kepada dasar hukum/regulasi yang memiliki kaitan dengan pengawasan/audit yang dilaksanakan oleh BPKP.

Apabila belum mempunyai pedomannya, maka Kementerian/Lembaga mengacu kepada Standar Audit Internal namun sangat diharapkan Inspektorat Jenderal di masing-masing K/L harus memiliki pedomannya masing-masing. Jika tidak, maka K/L tersebut akan kesulitan menilai kualitas audit internal lembaganya. Bisa dikatakan pedoman itu adalah syarat untuk kualitas standar audit.¹⁹

c. Kementerian Keuangan

Terkait dengan PP No. 60 Tahun 2008 tentang SPIP, setiap organisasi profesi harus membuat standar pengawasan. Standar pengawasan harus dibuat hingga aturan turunannya ke bawah. Pedoman perencanaan harus dibuat berbasis dengan risiko. Inspektorat VII Kementerian Keuangan (Kemenkeu) memiliki pedoman perencanaan audit.

Itjen Kementerian Keuangan tidak memiliki pedoman pengawasan khusus, misalnya audit di bidang SDM, tetapi memiliki pedoman audit kinerja. Pedoman pengawasan disusun berdasarkan proses, dan tidak berdasarkan atas tugas dan fungsi. Itjen Kemenkeu tidak memiliki pedoman khusus karena objek yang diawasi berbeda-beda. Pedoman pengawasan diserahkan kembali pada tugas dan fungsi inspektorat masing-masing di kementerian/lembaga.

18 Kasubbag Tu Kanim Kelas I Bandung, Loc.Cit.

19 "Wawancara Dengan Auditor Madya, BPKP," pada tanggal 12 Agustus 2019.

Mengenai pedoman reviu laporan, Itjen Kemenkeu selalu mengajarkan pada APIP. Itjen Kemenkeu tidak memiliki pedoman pengawasan khusus untuk bea cukai, pajak dan lain lain,

Proses kerja Itjen Kemenkeu adalah melihat *business process* atas kegiatan yang ada, risiko atas kegiatan tersebut dan metode pengendalian apa yang dapat digunakan. Pedoman perencanaan audit terbagi menjadi dua yaitu secara mikro dan makro. Inspektorat VII akan membuat catatan atas anomali yang terjadi di lapangan seperti apakah sesuai dengan kebijakan yang telah dicanangkan pusat?

Jika terdapat temuan, Inspektorat VII baru turun ke daerah. Jika terbukti ada temuan, maka Inspektorat VII membuat rekomendasi (*Policy Recommendation*) agar pihak pusat membuat kebijakan tertentu hingga ke daerah. Inspektorat VII membuat *Risk and Control Matrix* (RCM) untuk memetakan risiko atas *business process*. Tujuan penyusunan RCM untuk memastikan bahwa risiko pada setiap proses signifikan telah diidentifikasi, dikelola, dan dimitigasi dengan pengendalian yang memadai.²⁰ Hal itu semua didiskusikan bersama dengan Inspektorat lainnya. Inspektorat VII akan melihat secara lebih rinci setiap risiko dari suatu *business process*. Pengendalian terbagi dua yaitu menjadi secara manual dan aplikasi.

Dalam hal pajak misalnya, ada proses pendaftaran dan penagihan. Hal ini akan dianalisis risikonya oleh Inspektorat terkait secara mendetail. Pedoman terkait tugas dan fungsi tergantung pada bagaimana auditor ingin mengembangkan. Untuk mengetahui tingkat kepuasan pelayanan kepada masyarakat, Itjen Kemenkeu menggunakan

survei yang ditujukan untuk dua pihak, (i) masyarakat; (ii) *stakeholders*, survei kami tujukan ke eselon I, wakil menteri dan menteri keuangan.

Kemudian untuk laporan masyarakat ditindaklanjuti menjadi dua cara, (i) aplikasi Lapor adalah aplikasi ini dibuat oleh Kantor Staf Presiden. Apabila terdapat permasalahan, maka akan disampaikan ke Bappenas, Menteri PAN RB dan kementerian terkait, misalnya ke Inspektorat Bidang Investigasi, (ii) *Whistle Blowing System* (WBS) (<https://www.wbs.kemenkeu.go.id>)

Dalam penanganan WBS, Inspektorat Bidang Investigasi memiliki tanggungjawab dalam pelaksanaannya. Pengaduan masyarakat akan diberikan kode khusus dan dapat dilacak telah sampai mana tindak lanjut atas pengaduan tersebut. Masyarakat yang melapor dapat menyembunyikan identitasnya menjadi “anonim.”

Sistem Pengendalian Intern sebenarnya adalah tanggung jawab semua orang khususnya pada manajemen, dimana APIP sebenarnya hanya mereviu saja.

Secara garis besar, Inspektorat VII memiliki tiga tugas dan fungsi yaitu mengawasi Inspektorat Jenderal, sebagai Badan Penelitian dan Pengembangan dalam hal pengawasan dan IT Audit. IT Audit misalnya adalah mengaudit IT dengan tujuan mengetahui infrastruktur IT seperti keamanan aplikasi dan situs yang digunakan, tata kelolanya dan data.

Dikhawatirkan bahwa Inspektorat Kementerian Hukum dan HAM tidak fokus. Itjen Kemenkeu menyadari bahwa risiko terbesar adalah di kebijakan, bukan pada unit yang di daerah. Jika kebijakan di pusat salah, maka mereka yang di bawah akan ikut bermasalah. Pada dasarnya proses kerja Inspektorat VII tidak harus turun ke daerah sampai puluhan hari. Sebenarnya, Inspektorat VII dapat turun untuk dinas ke lapangan. Akan tetapi, sekarang banyak

20 Gustian Wiwaha, Mujiastono, Dody Mardiansyah, “Mujiastono, Dody Mardiansyah, Gustian Wiwaha. Penggunaan Model Risk Control Matrix Dalam Pelaksanaan Audit, Jurnal Pengawasan, Volume 1, Nomor 1 September 2019. Hlm. 13.” *Jurnal Pengawasan*, hlm. 13.

proses kerja yang dapat dilakukan hanya dengan melalui email.

Kendala Inspektorat VII adalah implementasi yang tidak mudah dan tidak biasa membuat *Risk and Control Matrix* (RCM). Itjen Kemenkeu sudah memiliki manajemen risiko untuk mengetahui/menghitung risiko.²¹

d. Kementerian Agama

Kementerian Agama khususnya Inspektorat Jenderal telah memiliki beberapa pedoman pengawasan induk yaitu Peraturan Menteri Agama Nomor 42 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama. Di dalamnya antara lain ada pasal yang menjelaskan tentang tugas dan fungsi Itjen salah satunya menjelaskan tentang tugas dan fungsi pengawasan intern di lingkungan Kementerian Agama. Selain itu juga Kementerian Agama memiliki pedoman khusus Nomor 41 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengawasan di Kementerian Agama, kemudian Kementerian Agama juga punya beberapa keputusan Inspektur Jenderal tentang Pengendalian Mutu Pengawasan. Inspektorat Jenderal Kementerian Agama terus melakukan reviu-reviu Instrumen pengawasan, dengan mengkaji instrumen/pedoman yang perlu ada evaluasi untuk menyesuaikan kondisi.

Kementerian Agama juga telah menyusun peta risiko agar audit yang dilakukan benar-benar berbasis *risk Management* dan *risk* audit. Dengan demikian, maka audit yang dilakukan adalah audit yang memiliki risiko tertinggi. Oleh karena itu *risk* audit menjadi strategi utama dalam pengawasan.

Pada Tahun 90an Itjen Kementerian Agama terbagi menjadi bidang kepegawaian, keuangan, umum, bidang perlengkapan dan bidang pembangunan. Dalam perkembangan kebijakan secara nasional maka tugas dan

fungsi Itjen diarahkan untuk audit kinerja. Kebijakan secara umum di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan RB bahwa auditor tidak boleh hanya mengawasi satu bidang sehingga bergeraklah pemahaman auditor menuju audit kinerja. Dengan demikian maka setiap auditor harus paham semua bidang dan pembagian tugas dan fungsi tidak lagi pada bidang tapi pada wilayah.²²

Kendala-kendala yang Dihadapi Dalam Pengawasan Intern Kementerian Hukum dan HAM

Dalam tataran implementasi mekanisme pengawasan intern, Inspektorat Jenderal mengalami beberapa kendala diantaranya:

1. Aspek kelembagaan

Inspektorat Jenderal (Itjen) yang terbagi berdasarkan wilayah dinilai kurang efisien dan efektif. Sebagai contoh : jika ada pemeriksaan terhadap Divisi Pemasyarakatan beserta UPT nya yang dilakukan oleh Irwil II namun Kanwil Jabar termasuk pada Irwil III, dengan demikian Kanwil Jabar yang terkait dengan Divisi Pemasyarakatan dilakukan oleh kedua Irwil.²³

Aspek kelembagaan jika ditinjau berdasarkan Pasal 18 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dimana "Pimpinan Instansi Pemerintah wajib menyelenggarakan kegiatan pengendalian sesuai dengan ukuran, kompleksitas, dan sifat dari tugas dan fungsi Instansi Pemerintah yang bersangkutan." Sedangkan ayat (2) huruf c, d dan e yang mana "Penyelenggaraan kegiatan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya memiliki karakteristik sebagai berikut:

21 "Wawancara Dengan Inspektur VII Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan.," pada tanggal 14 Agustus 2019.

22 "Wawancara Dengan Inspektur Wilayah II Inspektorat Jenderal Kementerian Agama.," pada tanggal 15 Agustus 2019.

23 Kepala Bagian Program Dan Hubungan Masyarakat, Loc.Cit.

- c. kegiatan pengendalian yang dipilih disesuaikan dengan sifat khusus Instansi Pemerintah;
- d. kebijakan dan prosedur harus ditetapkan secara tertulis;
- e. prosedur yang telah ditetapkan harus dilaksanakan sesuai yang ditetapkan secara tertulis;

Dengan demikian, secara kelembagaan Inspektorat Jenderal (Itjen) yang terbagi berdasarkan tugas dan fungsi serta kewilayahan dinilai kurang sesuai dengan amanat peraturan pemerintah. Sebagai ilustrasi, Inspektorat Wilayah I mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan pengawasan intern, pengawasan terhadap kinerja dan keuangan serta pengawasan untuk tujuan tertentu melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya atas pelaksanaan tugas pada Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Inspektorat Jenderal, dan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh, Banten, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, Kepulauan Riau, dan penyusunan laporan hasil pengawasan.

Permasalahan akan timbul ketika dilakukan pengawasan pada tingkat Kanwil, dimana terdapat ruang lingkup yang khusus dalam pelaksanaan tugas (Imigrasi, Pemasyarakatan dan Pelayanan Hukum dan HAM yang mencakup: KI, AHU, BPHN, PP, HAM, Litbang Hukum dan HAM)

Kondisi yang demikian dikhawatirkan dapat menimbulkan pelaksanaan pengawasan menjadi tidak fokus yang pada akhirnya berisiko terhadap rekomendasi hasil pengawasan.

2. Aspek Manajemen

Kepala Bagian Program dan Hubungan Masyarakat Kanwil Hukum dan HAM Jawa Barat juga menjelaskan bahwa Itjen hanya memunculkan temuan yang sifatnya normatif dan dapat diselesaikan tindak lanjutnya. Hal

berbeda justru hasil penelitian yang dilakukan oleh Balitbang Hukum dan HAM tahun 2015 terkait Lapas Sukamiskin. Dimana hasil penelitian tersebut mengungkapkan secara rinci permasalahan yang dihadapi dan dapat memberikan rekomendasi serta solusi melalui *Policy Brief*.

Itjen seringkali memintakan dokumen tindak lanjut berulang kali, hal ini terjadi karena tim pemeriksa dengan tim TL tidak sama. Tim yang berbeda sebetulnya tidak masalah, asalkan Itjen memiliki data awal yang sama. TL untuk UPT, dikoordinasikan oleh Bagian Program dan Humas. Bagian Program dan Humas seringkali mengingatkan ke UPT untuk penyelesaian TL. Hasil TL dari UPT dikirimkan ke Kanwil dan dari Kanwil baru dikirimkan ke Itjen. Kanwil dan seluruh UPT telah membuat manajemen risiko dengan memetakan risiko-risiko yang ada di lingkungan Kanwil Jabar dengan pendampingan Itjen.

Fungsi Konsultatif telah dilakukan oleh Itjen, mulai dari jamannya Pak Agus Sukiswo, Itjenseringkalimelakukanpendampinganpada auditi ketika melaksanakan proyek dengan anggaran yang besar. Pendampingannya bersifat langsung (hadir) sampai dengan mengikuti rapat. Pendampingan dilakukan mulai saat perencanaan, pelaksanaan sampai dengan laporan keuangan.

Auditor sebagian besar sudah memahami Tusi Kanwil sebagai auditi, hal ini dapat dilihat dari pertanyaan-pertanyaan yang sudah mengarah secara detail dan teknis. Namun demikian pengetahuan auditor harus mengikuti dan memahami peraturan terbaru.²⁴

Itjen telah memiliki daftar risiko terhadap auditi yang akan diperiksa di tahun depan, namun tidak begitu lengkap dan pada taraf pelaksanaan sering terbentur masalah anggaran dikarenakan adanya permintaan yang medadak misalnya adanya permintaan

24 Ibid.

dari Kemenpan dan RB untuk memasukkan Kanwil dan UPT berkenaan dengan Zona Integritas menuju WBK/WBBM, padahal ketika disusun tahun sebelumnya hanya unit eselon I, sehingga yang telah direncanakan jadi bergeser.

Aspek Manajemen sangat berperan bagi tercapainya kinerja Itjen Kementerian Hukum dan HAM. Jika dianalisa dalam aspek ini, bahwa kinerja dipengaruhi oleh penanganan tata kelola, koordinasi, dan evaluasi/kontrol yang belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal tersebut seringkali dikeluhkan oleh auditi yang ada di Kanwil Jawa Barat dan UPT. Padahal, dengan adanya koordinasi dan evaluasi yang baik akan memastikan kegiatan dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Oleh karena itu, koordinasi dan evaluasi yang dibangun harus didahului dengan menyampaikan rencana kegiatan pengawasan intern tahunan serta hasil-hasil kegiatan pengawasan intern yang telah dilakukan APIP selama periode tertentu. Dengan menyampaikan hasil-hasil kegiatan pengawasan intern, auditor lainnya diharapkan akan menggunakan hasil tersebut untuk mengurangi lingkup penugasannya.

3. Aspek Sumber Daya Manusia (SDM)

Auditor belum cukup baik memahami aturan yang ada di Pemasyarakatan, karena memang aturan di Pemasyarakatan seringkali dilakukan perubahan peraturan menteri. Oleh karena itu, auditi yakin bahwa auditor pun akan ragu dalam melakukan pemeriksaan. Hasil dari BAP yang dihasilkan dinilai kurang komprehensif, pernah hasil rekomendasinya salah karena auditor tidak memahami aturan-aturan yang baru.²⁵

Sumber daya manusia masih minim baik dari jumlah maupun kompetensi, hal ini dapat dibandingkan jumlah auditor dengan banyaknya UPT di Kementerian Hukum dan HAM. SDM auditor juga belum secara baik memahami proses bisnis, risiko proses bisnis

dan pemahaman pengendalian proses bisnis dari auditi, hal ini diketahui dari pendapat auditi di tingkat Kanwil Jabar.

Hal senada juga diungkapkan oleh Insan Firdaus yang menyatakan bahwa penempatan auditor di kantor wilayah merupakan suatu kebutuhan bagi Inspektorat Jenderal dan kantor wilayah. Kebutuhan akan penempatan auditor di kantor wilayah dari perspektif Inspektorat Jenderal, karena melihat kondisi Inspektorat Jenderal kekurangan sumber daya auditor, beban kerja auditor yang cukup besar dan untuk optimalisasi pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan di kantor wilayah agar lebih efektif dan efisien.²⁶

Kondisi ini dapat diatasi dengan menambah jumlah auditor melalui pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil, penugasan terhadap independensi Pemerintah dan *Inpassing*/perpindahan jabatan sesuai dengan peraturan yang berlaku.²⁷

Terkait pengendali mutu, Itjen belum mempunyai kuota dan formasi dari BKN sehingga ketika diusulkan untuk diklat saat ini belum bisa. Baru saja diusulkan ke BKN sejumlah tiga pengendali mutu. Dilihat dari jumlahnya, Itjen masih sangat kekurangan dan dari formasi yang dibutuhkan masih sangat besar bahkan ratusan, akan tetapi hal itu juga akan percuma apabila tidak didukung dengan anggarannya.²⁸

Dari aspek SDM, berdasarkan hasil wawancara pada Kanwil Hukum dan HAM Jawa Barat dan beberapa UPT mengeluhkan kurangnya pemahaman auditor terhadap proses bisnis auditi. Kurangnya pemahaman

²⁵ Kasubbag Tu Rutan Kelas I Bandung, Loc.Cit.

²⁶ Insan Firdaus, "Analisis Kebijakan Penempatan Auditor Di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* (2016).hlm. 307.

²⁷ Joseffhin Mareta, "Pola Penempatan Auditor Di Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* (2020).hlm. 109.

²⁸ "Wawancara Dengan Auditor Madya Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum Dan HAM," pada tanggal 16 Agustus 2019.

ini terjadinya karena adanya perubahan terhadap aturan teknis dari masing-masing auditi (unit eselon I dan UPT).

Dalam menjalankan fungsi konsultatif, selayaknya auditor tetap terus mengikuti perkembangan yang terjadi baik pada tingkat aturan, kebijakan dan hal-hal lainnya. Hal ini dapat dipahami terjadi karena ruang lingkup pengawasan yang begitu luas di Kementerian Hukum dan HAM dan tidak adanya keahlian yang khusus menyebabkan hasil temuan yang ada seringkali sama dari tahun ke tahun. Begitupun yang berkaitan dengan jumlah auditor yang minim dibandingkan dengan banyaknya UPT di Kementerian Hukum dan HAM.

4. Aspek Infrastruktur (Teknologi Informasi)

Laporan hasil audit dinilai sudah cukup komprehensif dalam hal menjabarkan hasil temuannya. Namun penyampaian laporan tersebut masih dilakukan secara konvensional dan belum memanfaatkan teknologi informasi, sehingga tindak lanjut dari hasil pemeriksaan tidak bisa segera dilakukan.

Hasil TL diselesaikan selama seminggu yang dikirimkan ke Itjen melalui aplikasi sisumaker, terkadang dibalas dengan surat oleh Itjen bahwa sudah selesai, namun seringkali tidak.

Laporan Hasil Audit dinilai sangat lama dibuat dari saat pelaksanaan audit. Hal tersebut dapat memakan waktu 5 sampai dengan 12 bulan. Sebagai contoh hasil pemeriksaan bulan September 2018 baru diterima oleh Kanwil pada bulan Agustus 2019, tanggal pada surat tersebut bulan Maret 2019. Hal ini berdampak terhadap kantor wilayah yang tidak dapat memonitoring pelaksanaan rekomendasi oleh UPT dan terlambatnya penyampaian laporan tindak lanjut ke Itjen.

Dari Aspek Infrastruktur, Itjen Kemenkumham belum secara maksimal memanfaatkan sistem teknologi informasi dalam pengelolaan data dan proses

monitoring tindak lanjut. Dengan belum memanfaatkan TI secara maksimal, maka pada akhirnya berdampak pada lamanya proses penyelesaian tindak lanjut. Dengan demikian, pengelolaan dan pengintegrasian data hasil pengawasan dan monitoring tindak lanjut yang telah ada dalam SIMWAS senantiasa dilakukan secara *on-line* dan *real time*.²⁹

5. Aspek Pembinaan

Sebagai penjabaran dari *quality assurance* Itjen melakukan pembinaan ke kanwil dan UPT jika terlambat atau belum melaksanakan rekomendasi hasil pemeriksaan. Namun, dalam kasus tertentu seperti di LP Sukamiskin, Itjen pasti sudah mengetahui adanya saung-saung yang dibangun oleh Napi tertentu dan itu menyalahi aturan. Auditi yang ada di Kanwil Jawa Barat mengeluhkan bahwa hasil temuan Itjen dari tahun ke tahun sama tentang permasalahan “dapur”.

Dalam aspek pembinaan hal yang terpenting adalah komitmen dan integritas, karena tanpa ini semua pengawasan yang telah dilakukan akan sia-sia saja. Itjen yang memiliki tugas menyelenggarakan pengawasan intern di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia harus mampu sebagai *quality assurance* guna mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mengarah pada pemerintahan/birokrasi yang bersih (*clean government*).

PENUTUP

Kesimpulan

Mekanisme pengawasan intern di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM dinilai belum berjalan sesuai dengan harapan. Hal ini terekam dalam pedoman penugasan pengawasan yang dimiliki oleh Itjen Kemenkumham baru menyentuh pada

29 Kepala Bagian Program Dan Hubungan Masyarakat, Loc.Cit.

hal yang bersifat formil dan belum menyentuh pada hal-hal yang bersifat materiil/substansi,

Selain itu pada tataran implementasi pengawasan belum dilaksanakan secara optimal yang dipengaruhi oleh berbagai kendala dalam pelaksanaan pengawasan intern yang meliputi: (i) aspek kelembagaan, secara kelembagaan Itjen yang membagi tugas dan fungsinya secara Kewilayahan dan Unit eselon I berdampak tidak optimalnya pengawasan terhadap UPT yang tidak satu inspektur dengan Unit Eselon I Teknisnya. (ii) aspek Manajemen, dimana kinerja yang belum maksimal dipengaruhi oleh koordinasi dan evaluasi/kontrol yang belum memadai. (iii) aspek SDM, terbatasnya jumlah auditor dan kompetensi auditor yang belum mengetahui secara menyeluruh dan detail terkait tugas dan fungsi auditi, permasalahan auditi dan peraturan-peraturan terbaru. (iv) aspek Infrastruktur (Teknologi Informasi), dimana belum memanfaatkan secara optimal teknologi informasi mekanisme penyampaian rencana tindak lanjut ke auditi dan pemantauan terhadap Tindak Lanjut (TL). (v) Aspek Pembinaan, Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), dituntut berperan dalam mewujudkan transparansi tata kelola pemerintahan dan pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM.

Saran

1. Perlu adanya revisi terkait dengan pedoman penugasan pengawasan di Kementerian Hukum dan HAM terkait dengan (i) Perencanaan: Perlu adanya pertimbangan pada saat perencanaan terkait dengan prioritas pengawasan pada tata kelola sektor publik. Hal ini dimaksudkan agar fungsi *assurance* dapat memberikan keyakinan yang sesuai dalam rangka meningkatkan proses tata kelola sektor publik. (ii) Pelaksanaan: Perlu adanya pedoman yang mengatur tentang penyampaian laporan berkala. Laporan berkala dapat dijadikan bahan

untuk pimpinan dalam mengoreksi ataupun pengambilan kebijakan terhadap kendala-kendala yang dihadapi saat dilakukannya pengawasan. (iii) Pelaporan: Perlu adanya pedoman yang mengatur tentang kesesuaian laporan hasil pengawasan dengan standar pengawasan, serta perlu adanya pedoman yang mengatur lamanya laporan disusun. (iv) Pelaksanaan Tindak Lanjut: Perlu adanya pedoman yang mengatur tentang rekomendasi yang belum ditindaklanjuti atau rekomendasi yang telah ditindaklanjuti namun dengan cara yang berlainan.

2. Dalam aspek kelembagaan, Itjen perlu mempertimbangkan dibentuknya unit setingkat eselon II berupa Komite Audit sebagai *quality assurance* untuk meningkatkan tugas pengawasan intern.
3. Dalam aspek manajemen, Itjen perlu membuat mekanisme yang cepat dan sistematis dalam tahapan pelaporan pengawasan dan laporan hasil tindak lanjut serta memperbaiki standar operasional prosedur guna meningkatkan koordinasi antar Tim pengawas intern.
4. Dalam aspek SDM, perlu adanya penambahan auditor dan semua auditor diberikan pendidikan dan pelatihan tentang tugas dan fungsi seluruh unit eselon I serta pelatihan teknis (pengelolaan keuangan, pengelolaan aset, dan lainnya).
5. Dalam aspek infrastruktur, Itjen perlu mengembangkan SIMWAS dalam hal pemetaan terhadap seluruh hasil temuan, rekomendasi, pemantauan tindak lanjut hasil pemeriksaan di Kanwil dan UPT guna meningkatkan efektivitas pengawasan.
6. Dalam aspek pembinaan, Itjen perlu secara konsisten dan berkelanjutan melaksanakan Sistem Pengawasan Intern (SPI), dimana hal ini sesuai dengan fungsinya sebagai pengawas intern dan menjamin terlaksananya SPI diseluruh unit eselon I, Kanwil dan UPT.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih kami haturkan kepada 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

- Arta, D., and N. Sari. "Pengaruh Motivasi Dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Negeri Sipil Pada Kantor Pengawasan Dan Pelayanan Bea Dan Cukai Tipe Madya Pabean Ngurah Rai Kabupaten Badung." *Jurnal Ilmu Manajemen Mahasaraswati* (2015).
- Creswell, J. "Creswell, J. W. (2007). Qualitative Inquiry and Research Design : Choosing among Five Approaches (2 " ' ' Edition). Thousand Oaks : Sage ." *Qualitative Inquiry* (2007).
- Firdaus, Insan. "Analisis Kebijakan Penempatan Auditor Di Kantor Wilayah Kementerian HUKUM Dan Hak Asasi Manusia." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* (2016).
- Handoko, T. Hani. "Manajemen Personalia Dan Sumber Daya Manusia." *Pengantar Manajemen* (2011).
- Kadarisman, M. "Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia." *Rajawali Press. Jakarta*, 2012.
- Mangkunegara, A.A. Anwar Prabu. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan. Remaja Rosdakarya*, 2003.
- Mareta, Josefhin. "Pola Penempatan Auditor Di Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* (2020).
- Mujiastono, Dody Mardiansyah, Gustian Wiwaha. "Mujiastono, Dody Mardiansyah, Gustian Wiwaha. Penggunaan Model Risk Control Matrix Dalam Pelaksanaan Audit, Jurnal Pengawasan, Volume 1, Nomor 1 September 2019. Hlm. 13." *Jurnal Pengawasan*.
- Palandeng, Indrie Debbie, Olivia Syanne Nelwan, and Erlis Milta Rin Sondole. "Pengaruh Disiplin Kerja, Motivasi Dan Pengawasan Terhadap Kinerja Karyawan Pada Pt. Pertamina (Persero) Unit Pemasaran Vii, Terminal Bbm Bitung." *Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis dan Akuntansi* (2015).
- Patton, Michael Quinn. "Qualitative Research and Evaluation Methods. Thousand Oaks." *Cal.: Sage Publications* (2002).
- Situmorang, Victor M. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Bandung : Rineka Cipta, 1994.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*. Bandung: CV. Alfabeta, 2017.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah
- Permenpan Nomor PER/220/M.PAN/7/2008 tentang Jabatan Fungsional Auditor dan Angka Kreditnya.
- Pedoman**
- Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI).
- Web Site**
- http://itjen.kemenumham.go.id/images/Laporan_Persepsi_APIP.pdf

HALAMAN KOSONG



OPTIMALISASI PENDIDIKAN DAN PELATIHAN METODE *E-LEARNING* DI LINGKUNGAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM (*Optimizing Education and Training E-Learning Methods within the Ministry of Law and Human Rights*)

Imam Lukito, Haryono
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM
Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan, Jakarta
lukitoimam@gmail.com

Tulisan Diterima: 21-04-2020; Direvisi: 18-06-2020; Disetujui Diterbitkan: 19-06-2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.339-360>

ABSTRAK

Kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan *merit system* yang menekankan pada aspek kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Dalam rangka percepatan pengembangan kompetensi pegawai, BPSDM Hukum dan HAM telah menerapkan metode *e-learning*. Tulisan ini membahas strategipengembanganpemanfaatane-learningdalampeningkatankompetensipegawaiKementerian Hukum dan HAM. Penelitian ini merupakan penelitian *desk research* dengan pendekatan kualitatif. Dari hasil analisis diketahui bahwa pemanfaatan *e-learning* menjadi alternatif pengembangan kompetensi dalam memberikan kesempatan diklat kepada seluruh pegawai untuk meningkatkan pengetahuannya, pihak penyelenggara harus melakukan berbagai strategi untuk mengembangkan pemanfaatan *e-learning* supaya tujuan pengembangan kompetensi dapat dicapai secara optimal berupa peningkatan keterampilan kerja. Adapun saran kebijakan antara lain: optimalisasi aplikasi CBHRIS untuk pemetaan kompetensi, menerapkan *blended learning* serta mengembangkan *full e-learning* untuk jenis kompetensi keahlian teknis, mengembangkan dan menerapkan modernisasi teknologi *e-learning*, menjadikan *e-learning* sebagai syarat mengikuti diklat klasikal, memperbanyak konten-konten pengetahuan dalam sistem *e-learning*.

Kata kunci: strategi; *e-learning*; kompetensi.

ABSTRACT

Policy and management State Civil Apparatus based on a merit system that emphasizes aspects of qualifications, competencies, and performance. In the context of accelerating employee competency development, BPSDM Law and Human Rights have implemented the e-learning method. This paper discusses the development strategies of the Law and Human Rights Ministry officials competency development. This research is desk research with a qualitative approach. From the analysis, it is known that e-learning is an alternative to developing competence in providing training opportunities for all employees to increase their knowledge. The organizers must come up with strategies to develop the use of e-learning so that the goal of developing competency is best achieved improved work skills. The policy recommendations including optimizing Competency Base Human Resource Information System for competency mapping, implementing blended learning and developing full e-learning for technical expertise competencies, developing and implementing modernization of e-learning technology, making e-learning as the requirement for following a classical training and increasing knowledge contents in e-learning systems.

Keywords: strategy; *e-learning*; competency.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Perkembangan teknologi informasi yang sangat pesat di era revolusi industri 4.0 ini menuntut pemerintah untuk responsif dan kreatif dalam melakukan perubahan pada sistem budaya birokrasi konvensional menjadi budaya birokrasi digital. Efisiensi dan efektivitas pelayanan yang ditawarkan oleh birokrasi digital diharapkan mampu meningkatkan kualitas kinerja aparatur sipil negara (ASN) dalam memberikan pelayanan publik terhadap masyarakat. ASN yang *smart* dan berkualitas menjadi faktor penting untuk mencapai tujuan pembangunan dan untuk menjawab tantangan yang akan dihadapi masa datang seperti revolusi industri ke-4 dan *Digital Government*. Secara praktis¹, pemerintah semakin menunjukkan kebutuhan yang terus meningkat terhadap pemanfaatan teknologi informasi agar bisa menjadikan kerja-kerja birokrasi lebih efektif dan efisien dalam melayani kebutuhan masyarakat.

Dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional, unsur yang terpenting adalah sumber daya manusia yang *smart* dan berkualitas untuk menjawab tantangan yang akan dihadapi masa datang seperti revolusi industri ke-4 dan *Digital Government*. Namun tidak dipungkiri masih banyaknya persoalan terkait dengan kualitas ASN. Menurut Bambang Brojonegoro, permasalahan yang masih sering terjadi antara lain seperti rendahnya kompetensi dan tingkat pendidikan, rendahnya jumlah tenaga spesialis atau fungsional, tidak meratanya distribusi keahlian, serta banyaknya penempatan yang tidak sesuai dengan pelatihan yang diterima. Hal tersebut

menunjukkan masih ada yang tidak *match* antara program pendidikan dan pelatihan diklat dengan penempatan atau kompetensi yang dibutuhkan.²

Keberlanjutan transformasi birokrasi menuju budaya birokrasi digital salah satunya didukung oleh kualitas dan kompetensi ASN yang inovatif, kreatif, dan berdaya saing tinggi, sehingga mampu memimpin tata kelola pemerintahan modern. Hal tersebut menjadikan pengembangan kompetensi ASN menjadi poin penting dalam rangka menjawab tantangan yang muncul akibat Revolusi Industri 4.0.

Pengembangan kompetensi pegawai menjadi tantangan penyelenggaraan administrasi negara di Indonesia. Aspek tersebut juga menjadi poin krusial dalam rezim pengaturan ASN di dalam undang-undang. Sebagaimana tercantum dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), Pegawai ASN harus memiliki profesi dan manajemen ASN yang berdasarkan pada *merit system* yang menitikberatkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja pegawai. Namun demikian, pengelolaan ASN dengan *merit system* belum mampu sepenuhnya dijalankan. Produktif atau kompetensi sebagai dasar *merit system* yang artinya setiap individu dinilai berdasarkan kecakapan, kemampuan, wewenang atau cakap, mampu dan tangkas.³ Kebijakan dan manajemen ASN belum sepenuhnya berdasarkan pada

1 Trisapto Nugroho, "Analisis E-Government Terhadap Pelayanan Publik Di Kementerian Hukum Dan HAM (Analysis of E-Government to Public Services in the Ministry of Law and Human Rights)," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 3 (2016): 279–296.

2 Yuyu Agustini Rahayu, "Bos Bappenas Sebut Kualitas Aparatur Sipil Negara Masih Perlu Diperbaiki," last modified 2018, accessed January 14, 2020, <https://www.merdeka.com/uang/bos-bappenas-sebut-kualitas-aparatur-sipil-negara-masih-perlu-diperbaiki.html>.

3 Rr Susana.A. Meyrina, "Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit Sistem Guna Melaksanakan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara No. 5 Tahun 2014 Di Kementerian Hukum Dan HAM," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 2 (2016): 175–185, http://www.unpak.ac.id/uploads/dosen_5783_3_analisis_proses_morfologis_afiksasi.pdf.

kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Belum terciptanya pengelolaan ASN berbasis kompetensi menyebabkan sulitnya mencapai indikator makro pembangunan seperti misalnya pada pertumbuhan ekonomi yang belum dapat tercapai sesuai target dan tingkat kemiskinan yang masih tinggi. Selain faktor daripada persoalan indikator makro, *gap* kompetensi ASN yang besar menyebabkan kualitas pelayanan publik relatif masih rendah serta belum sesuai dengan harapan masyarakat baik dari segi jumlah maupun kualitas pelayanan.

Pengembangan kompetensi ASN di Indonesia menghadapi beberapa permasalahan, hasil kajian Lembaga Administrasi Negara (LAN) memetakan paling sedikit lima masalah pengembangan kompetensi ASN di Indonesia:⁴ *Pertama*, penyusunan kebijakan pengembangan kepegawaian saat ini belum didasarkan kepada analisa kebutuhan pendidikan dan pelatihan. *Kedua*, pengembangan kompetensi ASN belum mengacu kepada perencanaan pembangunan. *Ketiga*, pada tataran organisasional, tidak adanya kaitan antara perencanaan pembangunan nasional atau daerah menyebabkan tidak jelasnya program pengembangan kepegawaian dengan rencana strategis yang disusun. *Keempat*, pengembangan kompetensi diartikan secara sempit sebagai pendidikan dan pelatihan yang dilakukan secara klasikal. *Kelima*, pengembangan kompetensi dilakukan secara terpisah dengan kebijakan pola karir.

Dalam manajemen PNS pengembangan kompetensi bertujuan untuk menyeimbangkan antara pengembangan karir dan kebutuhan instansi, meningkatkan kompetensi dan kinerja pegawai, serta mendorong peningkatan profesionalitas pegawai.

Dalam konteks pengembangan kompetensi ASN di lingkungan Kemenkumham yang mempunyai satuan kerja vertikal sampai ke tingkat daerah, *e-learning* menjadi salah satu pilihan untuk mengembangkan kompetensi ASN dan diyakini mampu memberikan kemudahan dalam teknis pelaksanaannya karena dapat diakses dari manapun dan kapanpun sehingga dapat membantu peningkatan kompetensi ASN secara merata hingga satuan kerja di daerah.

Selain itu juga, adanya *platform e-learning* akan memudahkan ASN dalam peningkatan kompetensi, tidak terbatas pada tugas dan fungsinya di instansi, tapi juga bisa mempelajari hal baru yang berkaitan dengan hobi dan minatnya serta dapat menciptakan budaya belajar. Kemudahan mengakses *e-learning* akan mempercepat proses transfer *knowledge* sehingga membuat ASN ingin terus menggali pengetahuan baru sehingga terciptalah budaya belajar dalam dirinya.⁵

Pengembangan kompetensi Sumber Daya Manusia di Kementerian Hukum dan HAM dilaksanakan oleh Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM. Namun kemampuan anggaran Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kemenkumham (BPSDM Hukum dan HAM) selaku penyelenggara pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) di lingkungan Kemenkumham hanya mampu mengikutsertakan rata-rata 1.700 pegawai per tahun.⁶ Hal ini tentunya tidak sebanding dengan jumlah pegawai yang mencapai angka 60.773.⁷ Sehingga, belum

4 Heru Syah Putra et al., *Kajian Strategi Pemenuhan Kebutuhan Pengembangan Kompetensi ASN Di Pemerintah Daerah* (Jakarta, 2018).

5 Daniel Tumiwa, "Tingkatkan Kompetensi ASN Dengan E-learning," last modified 2020, diakses Januari 23, 2020, <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/tingkatkan-kompetensi-asn-dengan-e-learning>.

6 Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM, *Pedoman Penggunaan Aplikasi E-Learning* (Depok, 2018).

7 Kementerian Hukum dan HAM, "Sistem Informasi Manajemen, Pelayanan dan Administrasi

semua pegawai mendapatkan kesempatan untuk mengikuti pengembangan kompetensi, baik melalui pendidikan maupun pelatihan yang dapat mendukung kinerja pada jabatan masing-masing.

Gap antara jumlah pegawai dengan kemampuan penyelenggaraan diklat di Kementerian Hukum dan HAM, menyebabkan BPSDM Hukum dan HAM menyelenggarakan pelatihan alternatif pengembangan kompetensi pegawai. Alternatif yang dipilih adalah dengan *e-learning* yang merupakan salah satu jalur pelatihan non klasikal dimana berbagai informasi dapat disajikan melalui hubungan jarak jauh dan bertatap muka akan tetapi melalui peralatan komputer dan telekomunikasi⁸. *e-learning* adalah pengembangan kompetensi PNS dalam bentuk pelatihan dengan mengoptimalkan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi untuk mencapai tujuan pembelajaran dan peningkatan kinerja.⁹ Selain itu *e-learning* juga merupakan salah satu percepatan reformasi birokrasi di Kementerian Hukum dan HAM.

Penyelenggaraan pelatihan tersebut didasarkan pada Permenkumham Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pendidikan dan Pelatihan dengan Metode *e-learning* di Lingkungan Kemenkumham. Secara normatif, pelaksanaan diklat *e-learning* tersebut bertujuan untuk meningkatkan profesionalisme dan efektivitas dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Kemenkumham yang memerlukan sumber daya manusia berkualitas berdasarkan standar kompetensi jabatan yang ditentukan.

Kepegawaian," diakses 14 Januari 2020, <https://simpeg.kemenkumham.go.id/siap/index.php/login>.

- 8 Imam Lukito, "Tantangan Hukum Dan Peran Pemerintah Dalam Pembangunan E-Commerce," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 3 (2017): 349–367.
- 9 Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengembangan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil melalui e-learning.

BPSDM Hukum dan HAM mulai merintis pelaksanaan pendidikan dan pelatihan (diklat) metode *e-learning* pada tahun 2014. Hasil evaluasi pelaksanaan diklat metode *e-learning* belum dapat menjawab permasalahan gap kompetensi SDM Kemenkumham dan manfaatnya belum dapat dirasakan secara signifikan, terutama dalam pelaksanaan tugas sehari-hari serta masih adanya kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya seperti bahan ajar dalam *e-learning* belum dikemas dalam bentuk yang lebih interaktif; sistem *e-learning* yang belum sempurna; dan belum adanya mekanisme pengawasan dan evaluasi pada saat pelaksanaan dan pasca diklat dengan metode *e-learning*.¹⁰

Gambar 1. Kelulusan Peserta Diklat E-Learning 2017 s.d. 2019¹¹



Sumber: Hasil Penelitian Balitbang Hukum dan HAM, 2019

Berdasarkan gambar 1 menunjukkan jumlah kelulusan penyelenggaraan diklat dengan metode *e-learning* terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2019, data menunjukkan peningkatan pesat dalam output kelulusan peserta diklat teknis dan kepemimpinan yang mencapai angka 83,2%. Hal tersebut karena pada penyelenggaraan

- 10 Primawardani et al., *Dari Klasikal Ke Digital: Evaluasi Kebijakan Diklat E-Learning Di Kemenkumham*.
- 11 Yuliana Primawardani et al., *Dari Klasikal Ke Digital: Evaluasi Kebijakan Diklat E-Learning Di Kemenkumham*, ed. Nevey Varida Ariani (Jakarta: Balitbangkumham Press, 2019).

diklat *e-learning* tahun 2019 dengan target 17.000 peserta dari CPNS angkatan 2017 yang mayoritas tingkat pemahaman dan penguasaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) lebih baik serta minat yang tinggi sebagai pegawai baru untuk mendapatkan pengetahuan.

Dalam rangka pengembangan kompetensi yang merata bagi seluruh ASN di lingkungan Kemenkumham penerapan pelatihan nonklasikal dalam bentuk *e-learning* merupakan salah satu cara yang paling efektif. Kemudahan yang ditawarkan dalam platform *e-learning* diharapkan mampu mempercepat proses *transfer knowledge* sehingga membuat ASN ingin terus menggali pengetahuan baru yang dapat membangun budaya belajar dalam dirinya dan organisasi. Oleh karena itu, penulis akan mengangkat tema dalam tulisan ini dengan judul “Optimalisasi Pendidikan dan Pelatihan Metode *E-Learning* Di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM”.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dalam penelitian yang menjadi rumusan masalah adalah bagaimana strategi pengembangan *e-learning* dalam peningkatan kompetensi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM?

Tujuan

Untuk mengetahui dan menganalisa strategi pengembangan *e-learning* dalam rangka peningkatan kompetensi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM.

Metode Penelitian

1. Pendekatan

Penelitian ini merupakan bentuk *desk/library research* yang meliputi kegiatan studi pustaka, pengolahan data dan analisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif sebagai strategi untuk

mengumpulkan dan memanfaatkan data dan informasi terkait permasalahan. Kajian ini bersifat deskriptif yang bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis strategi dalam pengembangan kompetensi ASN Kemenkumham dengan metode pembelajaran elektronik. Data dianalisis secara kualitatif, yaitu setelah fakta dan data yang mendukung ditemukan melalui sumber-sumber yang kredibel, selanjutnya dihubungkan dengan konsep yang relevan, dan diambil kesimpulan berdasarkan relevansi dari konsep tersebut.

2. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dan informasi dalam kajian *desk/library research* ini yaitu dilakukan melalui verifikasi dan menganalisis dengan data sekunder yang diperoleh melalui penelusuran literatur. Buku-buku, literatur, artikel, jurnal, penelitian ilmiah, serta laman internet adalah merupakan sumber data dalam kajian ini.

3. Teknik Analisa Data

Kajian ini menggunakan Teknik analisis data model interaktif sebagaimana dikemukakan oleh Miles dan Huberman yaitu meliputi mereduksi data, menyajikan data dan kemudian melakukan penarikan kesimpulan. Data kemudian direduksi dan disajikan kemudian ditarik kesimpulan berdasarkan data yang sudah diverifikasi.

PEMBAHASAN

Pengembangan Kompetensi Aparatur Sipil Negara melalui *E-Learning* di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM

Berbicara mengenai sumber daya manusia pada lingkungan instansi pemerintah, dalam rezim pengaturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) menitikberatkan pada pelaksanaan manajemen ASN untuk mencetak ASN yang unggul dan profesional yang mampu menyelenggarakan pelayanan publik kepada masyarakat melalui manajemen *Merit System*. Manajemen *Merit System* ASN

merupakan pendekatan yang menekankan pada pengelolaan ASN dengan mendasarkan kesesuaian antara keahlian pegawai dengan kualifikasi jabatan. Tidak sinkronnya antara kompetensi dan kualifikasi jabatan menjadi problem utama bagi keberadaan ASN yang menjadi sorotan publik. Salah satu penyebabnya adalah implementasi manajemen ASN kurang profesional, yang berdampak pada minimnya kompetensi ASN.¹² Oleh karena itu pengembangan kompetensi adalah merupakan poin yang krusial dalam UU ASN dan hak bagi setiap ASN.

Kompetensi ASN yang dimaksud adalah¹³ pengetahuan, keterampilan, dan sikap/perilaku seorang PNS yang dapat diamati, diukur, dan dikembangkan dalam melaksanakan tugas jabatannya. Selain itu juga, kompetensi seseorang adalah merupakan sesuatu yang melekat dalam dirinya yang dapat digunakan dalam memprediksi bagaimana tingkat kinerjanya.

Berdasarkan konsepsi kompetensi SDM diatas, maka pengembangan kompetensi ASN diarahkan pada peningkatan pengetahuan, keterampilan serta sikap perilaku bekerja, sehingga tugas atau pekerjaan dapat dilaksanakan secara profesional, efektif dan efisien dalam meningkatkan pelayanan publik.

Boyatzis dalam Titus Sani, dkk., menyebutkan bahwa kompetensi terdiri dari beberapa komponen yaitu:¹⁴

1. *Motive* (dorongan); merupakan

perhatian berulang terhadap pernyataan tujuan, atau kondisi, yang muncul dalam bayangan yang mendorong, memerintahkan atau menyeleksi perilaku individu.

2. *Traits* (sifat, ciri, karakter pembawaan); merupakan pemikiran-pemikiran dan aktivitas psikomotorik yang berhubungan dengan kategori umum dari kejadian-kejadian.
3. *Self image* (citra diri); merupakan persepsi orang terhadap dirinya dan evaluasi terhadap citranya tersebut.
4. *Social role* (peran sosial); merupakan persepsi orang terhadap seperangkat norma sosial perilaku yang diterima dan dihargai oleh kelompok sosial atau organisasi yang dimilikinya.
5. *Skills* (keterampilan); merupakan kemampuan yang menunjukkan sistem atau urutan perilaku yang secara fungsional berhubungan dengan pencapaian tujuan kinerja. Skills juga merupakan kapabilitas seseorang yang secara fungsional dapat efektif atau tidak efektif dalam situasi pekerjaan.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen PNS dalam Pasal 203, menyebutkan bahwa setiap PNS berhak mendapatkan pengembangan kompetensi minimal sebanyak 20 Jam Pelajaran setiap tahun, maka dalam pelaksanaan pengembangan kompetensi harus dilaksanakan secara terintegrasi.

Pengembangan kompetensi terintegrasi adalah penyelenggaraan pengembangan kompetensi yang sudah tersistem dan saling berbaur/kolaborasi sehingga menciptakan suatu kesatuan pengembangan kompetensi yang utuh dan akan menciptakan keserasian fungsi yang baik. Dengan pengembangan kompetensi secara terintegrasi akan menciptakan pelaksanaan pengembangan

12 Rakhmawanto Ajib, *Dikotomi Sistem Merit Dan Politisasi Birokrasi Dalam Pengangkatan Jabatan ASN*, 2018.

13 Republik Indonesia, *Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Pengembangan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil*, 2018.

14 Joyce J Rares and Martha Ogotan, "Pengembangan Kompetensi Aparatur Sipil Negara Di Dinas Pendidikan Kabupaten Intan Jaya Propinsi Papua," *Jurnal Administrasi Publik* 4, no. 49 (2018), <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/JAP/article/viewFile/18451/17979>.

kompetensi yang baik, cepat dan tepat sasaran.¹⁵

Bentuk pengembangan kompetensi menurut pasal 25 Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 10 tahun 2018 tentang pengembangan Kompetensi, terdiri atas:

1. Pendidikan, dengan pemberian tugas belajar pada pendidikan formal dalam jenjang Pendidikan tinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
2. Pelatihan, yang terdiri atas pelatihan klasikal (pelatihan, seminar, kursus, workshop, bimbingan teknis dan/atau penataran) dan pelatihan non klasikal (bimbingan tempat kerja/*coaching* dan mentoring di tempat kerja, pelatihan jarak jauh/*e-learning*, magang dan pertukaran pegawai).

Menurut Smith¹⁶ "*training is a planned process to modify attitude, knowledge, skill behavior through learning experience to achieve effective performance in activity or range of activities*". Pelatihan merupakan proses terencana untuk mengubah sikap/prilaku, pengetahuan dan keterampilan melalui pengalaman belajar untuk mencapai kinerja yang efektif dalam sebuah kegiatan atau sejumlah kegiatan.

Diklat merupakan instrumen kebijakan yang dianggap paling efektif untuk meningkatkan dan mencapai kompetensi yang dipersyaratkan terhadap kualifikasi jabatan ASN. Selain itu diklat dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan produktivitas, efektifitas dan efisiensi kinerja organisasi dan harus diberikan secara berkala kepada pegawai agar terpelihara

kompetensinya. Di samping itu juga dengan adanya pelatihan sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kinerja pegawai juga diarahkan untuk meningkatkan kompetensi pegawai dalam melaksanakan tugas sesuai dengan jabatannya secara lebih baik.

Dalam rangka untuk menjawab keterbatasan anggaran dalam penyelenggaraan diklat serta perkembangan teknologi informasi dilakukan pengembangan kompetensi pegawai dengan memanfaatkan media komunikasi dalam proses pembelajaran berupa *e-learning* untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas.

E-learning yang merupakan salah satu jalur pelatihan non klasikal dimana berbagai informasi dapat disajikan melalui hubungan jarak jauh dan bertatap muka akan tetapi melalui peralatan komputer dan telekomunikasi¹⁷. *e-learning* adalah pengembangan kompetensi PNS dalam bentuk pelatihan dengan mengoptimalkan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi untuk mencapai tujuan pembelajaran dan peningkatan kinerja.¹⁸

Dengan diklat menggunakan metode *e-learning* ini diharapkan semua pegawai dapat mendapatkan kesempatan yang sama dalam pengembangan kompetensi. Hal ini karena diklat *e-learning* menggunakan media teknologi komunikasi dan informasi yang mengintegrasikan semua komponen pembelajaran tanpa perlu tatap muka.

Peraturan Lembaga Administrasi Negara (PerLAN) Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pengembangan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil Melalui *E-Learning*. Dalam PerLAN tersebut

15 Raden Pradityo Yudhy Setiadiputra, "Urgensi Program Pengembangan Kompetensi SDM Secara Berkesinambungan Di Lingkungan Pemerintah," *Jurnal SAWALA* 5, no. 1 (2017): 16–22.

16 Putra et al., *Kajian Strategi Pemenuhan Kebutuhan Pengembangan Kompetensi ASN Di Pemerintah Daerah*.

17 Imam Lukito, "Tantangan Hukum Dan Peran Pemerintah Dalam Pembangunan E-Commerce," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 3 (2017): 349–367.

18 Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengembangan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil melalui e-learning.

juga telah mendefinisikan secara khusus tentang *E-Learning*, yaitu Pengembangan Kompetensi PNS yang dilaksanakan dalam bentuk pelatihan dengan mengoptimalkan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi untuk mencapai tujuan pembelajaran dan peningkatan kinerja.

Penyelenggaraan *E-learning* tersebut dapat dilaksanakan untuk pengembangan kompetensi manajerial, teknis, dan sosial kultural sebagaimana jenis kompetensi dalam UU ASN yang membagi kompetensi menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu:

1. Kompetensi Teknis

Berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap/perilaku yang dapat diamati, diukur, dan dikembangkan yang spesifik berkaitan dengan bidang teknis Jabatan. Kompetensi teknis tersebut diukur dari tingkat spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional dan pengalaman kerja secara teknis;

2. Kompetensi Manajerial

Berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap /perilaku yang dapat diamati, diukur, dikembangkan untuk memimpin dan/atau mengelola unit organisasi. Kompetensi Manajerial diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen dan pengalaman kepemimpinan;

3. Kompetensi Sosial Kultural

Berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap/perilaku yang dapat diamati, diukur, dan dikembangkan terkait dengan pengalaman berinteraksi dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku dan budaya, perilaku, wawasan kebangsaan, etika, nilai-nilai, moral, emosi dan prinsip, yang harus dipenuhi oleh setiap pemegang jabatan untuk memperoleh hasil kerja sesuai dengan peran, fungsi dan Jabatan. Kompetensi Sosial Kultural tersebut diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.

Dalam salah satu publikasinya di laman *about-elearning.com*, Himpunan Masyarakat Amerika untuk Kegiatan Pelatihan dan Pengembangan (*The American Society for training and Development / ASTD*) mengemukakan definisi *e-Learning* sebagai berikut:

“e-Learning is a broad set of applications and processes which include web-based learning, computer-based learning, virtual and digital classrooms. Much of this is delivered via the internet, intranets, audio and videotape, satellite broadcast, interactive TV, and CD ROM. The definition of e-Learning varies depending on the organization and how it is used but basically it involves electronic means communication, education and training”.

Definisi tersebut menyatakan bahwa *e-learning* merupakan proses dan kegiatan penerapan pembelajaran berbasis web, pembelajaran berbasis komputer, kelas virtual, dan kelas digital. Materi-materi dalam kegiatan pembelajaran elektronik tersebut kebanyakan dihantarkan melalui media internet, tape video atau audio, penyiaran melalui satelit televisi interaktif serta CD ROM. Definisi ini juga menyatakan bahwa definisi dari *e-learning* itu bisa bervariasi tergantung dari penyelenggara kegiatan *e-learning* tersebut dan bagaimana cara penggunaannya, termasuk juga apa tujuan penggunaannya. Definisi ini juga menyiratkan simpulan yang menyatakan bahwa *e-learning* pada dasarnya adalah pengaplikasian kegiatan komunikasi, pendidikan dan pelatihan secara elektronik.

E-learning termasuk model pembelajaran yang berpusat pada peserta didik. Dengan ini, peserta didik dituntut mandiri dan bertanggung jawab terhadap proses pembelajarannya, sebab ia dapat belajar di mana saja, kapan saja, yang penting tersedia alatnya. Melalui *e-learning*, peserta didik dapat mencari dan mengambil informasi atau materi pembelajaran berdasarkan silabus

atau kriteria yang telah ditetapkan pengajar atau pengelola pendidikan. Peserta didik akan memiliki kekayaan informasi, sebab ia dapat mengakses informasi dari mana saja yang berhubungan dengan materi pembelajarannya. Peserta didik juga dapat berdiskusi secara online dengan pakar-pakar pada bidangnya, melalui *e-mail* atau *chatting*. Dengan demikian, jelas bahwa keaktifan peserta didik dalam *e-learning* sangat menentukan hasil belajar yang mereka peroleh. Semakin ia aktif, semakin banyak pengetahuan atau kecakapan yang akan diperoleh.¹⁹

BPSDM Hukum dan HAM sebagai satu-satunya unit yang memiliki peran secara struktural sebagai pelaksana pengembangan SDM Kemenkumham, juga memiliki peran sebagai koordinator dalam pelaksanaan pengembangan kompetensi SDM Kemenkumham. Dengan demikian BPSDM memiliki tugas yang tidak mudah, dikarenakan besarnya jumlah ASN Kemenkumham, bervariasi jenis pengembangan kompetensi yang diperlukan sesuai dengan ragam jabatan yang ada serta luas wilayah yang sangat luas.

Terkait hal tersebut, BPSDM telah mengembangkan *Competency Base Human Resource Information System* (CBHRIS). CBHRIS atau Sistem Informasi Sumber Daya Manusia berbasis Kompetensi adalah proses menginventarisasi kondisi, keadaan seluruh Sumber Daya Manusia yang sudah berada didalam organisasi. CBHRIS digunakan untuk mengetahui kuantitas dan kualitas maupun permasalahan yang dihadapi berdasarkan hasil *assesment center pegawai* untuk menjadi bahan pertimbangan pimpinan

dalam mengambil keputusan dalam rangka pengembangan pegawai.

Namun demikian, sistem tersebut belum berjalan optimal dalam memberikan profiling data kompetensi setiap PNS di lingkungan Kemenkumham yang dapat memetakan sejauh mana setiap individu pegawai Kemenkumham telah mengikuti pengembangan kompetensi setiap tahunnya. Seyogianya, dalam sistem tersebut dapat mendukung dalam kegiatan perencanaan kebutuhan peta kompetensi pegawai yang memuat antara lain:

1. Profil PNS, yang merupakan kumpulan informasi kepegawaian dari setiap PNS seperti: data personal, kualifikasi, rekam jejak jabatan; kompetensi; riwayat pengembangan kompetensi dan informasi kepegawaian lainnya yang dapat diintegrasikan bersama-sama dengan Sistem Informasi dan Layanan Kepegawaian (SIMPEG) yang dikelola oleh Biro Kepegawaian;
2. Data standar kompetensi jabatan, yang memuat kompetensi yang harus dimiliki oleh setiap jabatan;
3. Data Profil Kompetensi PNS, dimana diperoleh melalui Uji Kompetensi yang dilakukan oleh assessor internal pemerintah atau bekerjasama dengan assessor independen
4. Data hasil analisis kesenjangan kompetensi, yaitu dengan membandingkan Profil Kompetensi PNS dengan Standar Kompetensi Jabatan yang sedang diduduki dan yang akan diduduki;
5. Data Hasil Analisis Kesenjangan Kinerja, diperoleh dengan membandingkan hasil penilaian kinerja PNS dengan target kinerja Jabatan yang diduduki, yang dapat juga diintegrasikan dengan SIMPEG Kemenkumham.

Dengan tersedianya data-data tersebut dalam sistem CBHRIS, akan memudahkan pihak-pihak terkait dalam menetapkan/

19 Mawar Ramdhani, "Efektivitas Penggunaan Media Pembelajaran E-Learning Berbasis Web Pada Pelajaran Teknologi Informasi Dan Komunikasi Terhadap Hasil Belajar Siswa Kelas X SMA Negeri 1 Kalasan" (Universitas Negeri Yogyakarta, 2012).

menyusun kebutuhan dan rencana pengembangan kompetensi di lingkungan Kemenkumham.

Data Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (Simpeg)²⁰ Jumlah pegawai berjumlah 60.773 yang tersebar pada 33 Kantor Wilayah dan 806²¹ satuan kerja Unit Pelaksana Teknis (Imigrasi dan pelayaran) tentunya membutuhkan pengembangan kompetensi pegawainya. Berdasarkan data kepegawaian tersebut dan kebijakan rekrutmen pegawai yang masih dijalankan, kebutuhan pegawai Kemenkumham akan pengembangan kompetensi dalam bentuk pelatihan sudah dipastikan akan meningkat setiap tahunnya. Namun demikian, kemampuan anggaran BPSDM Hukum dan HAM selaku penyelenggara pengembangan SDM di lingkungan Kemenkumham hanya mampu mengikutsertakan rata-rata 1.700 pegawai per tahunnya.²² Kondisi tersebut menguatkan fakta bahwa belum seluruh pegawai mendapatkan kesempatan untuk mengikuti pengembangan kompetensi dalam bentuk pelatihan yang dapat mendukung kinerja tugas dan fungsi pada jabatan yang diemban. Untuk memenuhi tingginya kebutuhan pengembangan kompetensi di Kemenkumham, BPSDM Hukum dan HAM menyebabkan BPSDM Hukum dan HAM menyelenggarakan diklat alternatif pengembangan kompetensi pegawai. Metode yang dianggap paling efektif dan efisien diterapkan dan dikembangkan adalah metode pengembangan kompetensi berbasis elektronik.

Pendidikan dan pelatihan dengan metode *e-learning* di Kementerian Hukum dan HAM menjadi alternatif diklat mengingat

jumlah diklat klasikal yang ada tidak sebanding dengan jumlah keseluruhan pegawai sehingga belum semua pegawai mendapatkan kesempatan untuk mengikuti diklat yang berkaitan dengan pekerjaan mereka.

BPSDM Hukum dan HAM mulai merintis pelaksanaan pendidikan dan pelatihan (diklat) metode *e-learning* pada tahun 2014 dan secara formal dasar hukum penyelenggaraannya berdasarkan Permenkumham Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pendidikan dan Pelatihan dengan Metode *e-learning* di Lingkungan Kemenkumham, yang bertujuan untuk meningkatkan profesionalisme dan efektivitas dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Kemenkumham yang memerlukan sumber daya manusia berkualitas berdasarkan standar kompetensi jabatan yang ditentukan.

Bloom menjelaskan bahwa tujuan dari pembelajaran dalam ranah kognitif (intelektual) merupakan segala aktivitas yang menyangkut otak dibagi menjadi 6 tingkatan sesuai dengan jenjang terendah sampai tertinggi yang dilambangkan dengan C (Cognitive) yaitu:²³

1. C1 (Pengetahuan/*Knowledge*), aspek yang menekankan pada kemampuan dalam mengingat kembali materi yang telah dipelajari. Tingkatan atau jenjang ini merupakan tingkatan terendah namun menjadi prasyarat bagi tingkatan selanjutnya, dimana peserta didik menjawab pertanyaan berdasarkan dengan hafalan saja.
2. C2 (Pemahaman/*Comprehension*), diartikan sebagai kemampuan dalam memahami materi tertentu yang

20 HAM, "Sistem Informasi Manajemen, Pelayanan dan Administrasi Kepegawaian." Kementerian

21 Hukum dan HAM, *Laporan Keuangan Kementerian Hukum dan HAM Semester I Tahun Anggaran 2019*, 2019.

22 BPSDM Hukum dan HAM, *Pedoman Penggunaan Aplikasi E-Learning* (Depok, 2018).

23 Rudi Umar Susanto, "Ranah Kognitif Dalam Dunia Evaluasi Pembelajaran: Dari C1 Hingga C6," last modified 2019, accessed March 30, 2020, <https://duta.co/ranah-kognitif-dalam-dunia-evaluasi-pembelajaran-dari-c1-hingga-c6>. (Dalam buku yang berjudul *Taxonomy of Educational Objectives. Handbook 1 : Cognitive Domain* yang diterbitkan oleh McKey New York. Benjamin S. Bloom pada tahun 1956)

dipelajari. Kemampuan-kemampuan tersebut yaitu: (a) Translasi (kemampuan mengubah simbol dari satu bentuk ke bentuk lain), (b) Interpretasi (kemampuan menjelaskan materi), (c) Ekstrapolasi (kemampuan memperluas arti). Peserta didik menjawab pertanyaan dengan kata-katanya sendiri dan dengan memberikan contoh baik prinsip maupun konsep.

3. C3 (*Penerapan/Application*), diartikan sebagai kemampuan menerapkan informasi pada situasi nyata, dimana peserta didik mampu menerapkan pemahamannya dengan cara menggunakannya secara nyata.
4. C4 (*Analisis/Analysis*), dimakna sebagai kemampuan menguraikan suatu materi menjadi komponen-komponen yang lebih jelas. Peserta didik diminta untuk menguraikan informasi ke dalam beberapa bagian menemukan asumsi, dan membedakan pendapat dan fakta serta menemukan hubungan sebab akibat.
5. C5 (*Sintesis/Synthesis*), dimaknai sebagai kemampuan memproduksi dan mengkombinasikan elemen-elemen untuk membentuk sebuah struktur yang unik. Kemampuan ini dapat berupa memproduksi komunikasi yang unik, rencana atau kegiatan yang utuh, dan seperangkat hubungan abstrak, peserta didik dituntut menghasilkan hipotesis atau teorinya sendiri dengan memadukan berbagai ilmu dan pengetahuan.
6. C6 (*Evaluasi/Evaluation*), diartikan sebagai kemampuan menilai manfaat suatu hal untuk tujuan tertentu berdasarkan kriteria yang jelas. Kegiatan ini berkenaan dengan nilai suatu ide, kreasi, cara atau metode.

Jenis-jenis diklat harus disesuaikan dengan kebutuhan organisasi agar kegiatan diklat tepat sasaran antara peserta diklat dengan jenis diklat ataupun program yang dijalankan. Adapun jenis diklat *e-learning* yang diselenggarakan BPSDM Hukum dan HAM adalah sebagai berikut:

Tabel 2. Jenis Diklat Metode *E-Learning* BPSDM Hukum dan HAM²⁴

Tahun	Jenis Diklat <i>E-Learning</i>
2019	Administrasi Perkantoran Tingkat Dasar, Administrasi Perkantoran Tingkat Lanjutan, Muatan Teknis Substansi Lembaga, Pelayanan Publik Tingkat Dasar, Pelayanan Publik Tingkat Lanjutan, Reformasi Birokrasi, Pengelola BMN, Penguatan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dan Dasar-Dasar HAM
2018	Administrasi Perkantoran Tingkat Dasar, Muatan Teknis Substansi Lembaga, Pelayanan Publik Tingkat Dasar, Reformasi Birokrasi, Pengelola BMN, Training Officer Course, Penguatan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dan Dasar-Dasar HAM
2017	Administrasi Perkantoran Tingkat Dasar, Administrasi Perkantoran Tingkat Lanjutan, Muatan Teknis Substansi Lembaga Lanjutan, Pelayanan Publik Tingkat Dasar, Pelayanan Publik Lanjutan, Reformasi Birokrasi, Pengelola BMN dan Pelayanan Dokumen Perjalanan RI

Sumber: Hasil Penelitian Balitbang Hukum dan HAM, 2019

Pelaksanaan diklat *e-learning* di Kemenkumham dirasakan bermanfaat/berdampak positif bagi pegawai yang pernah mengikuti *e-learning* khususnya dalam meningkatkan pengetahuan, namun belum optimal dalam meningkatkan keterampilan dan keahlian serta belum berdampak jauh pada peningkatan kinerja organisasi secara keseluruhan. Hal ini karena jenis-jenis diklat yang diselenggarakan oleh BPSDM Hukum dan HAM dengan metode *e-learning* saat ini masih terbatas pada diklat-diklat teori administratif yang belum menyentuh substansi teknis pekerjaan sehari-hari dalam memenuhi standar kompetensi jabatan.

Dalam pratiknya, pelaksanaan *e-learning* ini dapat dilaksanakan secara mandiri sebagai bentuk pendekatan yang dilakukan secara individual (bentuk dari budaya belajar) dan fasilitasi sebagai bentuk pendekatan dimana siswa membutuhkan dukungan dari pihak lain. Pihak lain yang dimaksud dapat terdiri

²⁴ Ibid.

dari antara lain: tutor, kelompok belajar, rekan belajar dan/atau lembaga terkait lainnya.

Penyelenggara pendidikan dan pelatihan harus mampu mengetahui kesenjangan antara kompetensi yang dipersyaratkan dengan kompetensi yang dimiliki oleh ASN. Oleh karena itu diklat sebaiknya diarahkan berbasis kompetensi dan kebutuhan organisasi.

Menurut Spencer and Spencer²⁵, kompetensi dapat dibagi menjadi 2 (dua) kategori yaitu:

1. *Threshold Competencies*, yaitu karakteristik utama yang harus dimiliki oleh seseorang agar dapat melaksanakan pekerjaannya. Tetapi tidak untuk membedakan seorang yang berkinerja tinggi dan rata-rata.
2. *Differentiating Competencies*, yaitu faktor-faktor yang membedakan individu yang berkinerja tinggi dan rendah.

Metode diklat *e-learning* dianggap sebagai metode yang efisien bagi organisasi atau kementerian yang memiliki jumlah pegawai yang besar dan tersebar di seluruh Indonesia, namun memiliki keterbatasan dalam menyelenggarakan pelatihan seperti Kemenkumham. Dengan *e-learning* ini, peserta didik dituntut mandiri dan bertanggung jawab terhadap proses pembelajarannya, sebab ia dapat belajar di mana saja, kapan saja, yang penting tersedia alatnya. Peserta didik juga dapat berdiskusi secara online dengan pakar-pakar pada bidangnya, melalui *e-mail* atau *chatting*. Dengan demikian, jelas bahwa keaktifan peserta didik dalam *e-learning* sangat menentukan hasil belajar yang mereka peroleh. Semakin ia aktif, semakin banyak pengetahuan atau kecakapan yang akan diperoleh.²⁶

25 Putra et al., *Kajian Strategi Pemenuhan Kebutuhan Pengembangan Kompetensi ASN Di Pemerintah Daerah*.

26 Mawar Ramdhani, "Efektivitas Penggunaan Media Pembelajaran E-Learning Berbasis Web Pada Pelajaran Teknologi Informasi Dan

Sebagaimana diungkapkan oleh Bates dan Wulf yang dikutip oleh Munir dalam Arif Rahman Hakim²⁷, kelebihan penggunaan *e-learning* antara lain:

1. Meningkatkan interaksi pembelajaran (*enhance interactivity*);

Peserta yang terpisah dari peserta lainnya dan juga terpisah dari pengajar akan merasa lebih leluasa atau bebas mengungkapkan pendapat atau mengajukan pertanyaan karena tidak ada yang mengamatinya secara fisik. Keadaan kegiatan pembelajaran dan perasaan pembelajar yang kondusif seperti ini akan dapat mendorong peserta untuk meningkatkan kadar interaksinya dalam kegiatan pembelajaran, sehingga hasil belajar lebih optimal.

2. Mempermudah interaksi pembelajaran dari mana dan kapan saja (*time and place flexibility*)

Peserta dapat melakukan interaksi dengan sumber belajar kapan saja sesuai dengan ketersediaan waktunya dan di manapun dia berada, karena sumber belajar sudah dikemas secara elektronik dan tersedia untuk diakses oleh pembelajar melalui online learning.

3. Memiliki jangkauan yang lebih luas (*potential to reach a global audience*).

Pembelajaran jarak jauh online yang fleksibel dari segi waktu dan tempat, menjadikan jumlah pembelajar yang dapat dijangkau kegiatan pembelajaran melalui online learning semakin banyak dan terbuka secara luas.

4. Mempermudah penyempurnaan dan penyimpanan materi pembelajaran (*easy updating of content as well as archivable capabilities*).

Fasilitas yang tersedia dalam teknologi *e-learning* dan berbagai software yang terus berkembang turut membantu

- Komunikasi Terhadap Hasil Belajar Siswa Kelas X SMA Negeri 1 Kalasan" (Universitas Negeri Yogyakarta, 2012).

27 Ibid.

mempermudah pengembangan materi pembelajaran elektronik baik yang didasarkan atas umpan balik dari peserta maupun atas hasil penilaian pengajar selaku penanggungjawab/pembina materi pembelajaran.

Dengan adanya diklat *e-learning* ini, capaian peserta diklat di BPSDM Hukum dan HAM lebih besar dibandingkan dengan kemampuan dalam penyelenggaraan diklat konvensional, misalkan 2 (dua) jenis diklat *e-learning* yaitu diklat Reformasi Birokrasi dan Administrasi Perkantoran Tingkat Dasar ditargetkan masing-masing sebanyak 17.000 pegawai, belum pelaksanaan diklat lainnya.

Pelaksanaan Diklat dengan metode *e-learning* yang diselenggarakan oleh BPSDM Hukum dan HAM dianggap masih memiliki permasalahan dalam pelaksanaannya, antara lain pertama, rendahnya niat dan minat pegawai dalam mengikuti diklat *e-learning*, kedua, kurangnya pemahaman dan penguasaan teknologi dan informasi komputer (TIK) bagi mayoritas pegawai dengan masa kerja lebih dari 5 tahun, ketiga, pada saat pelaksanaan diklat *e-learning* sering kali peserta tidak dapat mengikuti pembelajaran sesuai yang dijadwalkan dikarenakan ada tugas lain dari pimpinan; dan keempat, persoalan teknis yaitu minimnya penyediaan sarana dan prasarana pendukung diklat *e-learning*.²⁸

Hal ini senada dengan kritik dari Bullen dan Bearn dalam Rusman bahwa pelaksanaan *e-learning* memiliki kelemahan antara lain:²⁹

1. Kurangnya interaksi antara guru dan siswa atau bahkan antar siswa itu sendiri; Kurangnya interaksi ini bisa memperlambat terbentuknya *values* dalam proses pembelajaran;

2. Kecenderungan mengabaikan aspek psikomotorik atau aspek sosial dan sebaliknya mendorong tumbuhnya aspek komersial;
3. Proses pembelajarannya cenderung ke arah pelatihan daripada pendidikan;
4. Berubahnya peran guru dari yang semula menguasai teknik pembelajaran konvensional, kini dituntut mengetahui teknik pembelajaran yang berbasis pada ICT;
5. Siswa yang tidak mempunyai motivasi belajar yang tinggi cenderung gagal;
6. Tidak semua tempat tersedia fasilitas internet atau jaringan;
7. Kurangnya tenaga yang mengetahui dan memiliki keterampilan mengoperasikan internet;
8. Kurangnya personil dalam hal penguasaan bahasa pemrograman komputer.

Namun masih ada gap antara kualitas dan kuantitas tenaga pengajar diklat *e-learning*, sehingga Kemenkumham menetapkan kompetensi tenaga pengajar Diklat *e-learning* sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 17 (1) Permenkumham 10/17 bahwa tenaga pengajar Diklat *e-learning* ditetapkan berdasarkan kompetensi.” Secara spesifik, kompetensi yang dituntut meliputi (i) mendapat surat tugas dari pimpinan satuan kerja tenaga pengajar dalam hal tenaga pengajar merupakan widyaswara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional bidang teknis; (ii) mampu menggunakan komputer dan internet; dan (iii) bersedia secara aktif melaksanakan pengajaran dan memberikan tutorial dalam pembelajaran pada materi mata Diklat sesuai dengan kurikulum yang ditetapkan.

Di samping itu penyelenggaraan Diklat *E-Learning* dapat digabung dengan metode pembelajaran secara klasikal. metode pembelajaran secara klasikal. Dalam hal ini diklat *e-learning* dapat berfungsi sebagai

28 Primawardani et al., *Dari Klasikal Ke Digital: Evaluasi Kebijakan Diklat E-Learning Di Kemenkumham*.

29 Rusman, *Belajar Dan Pembelajaran Berbasis Komputer* (Bandung: Alfabeta, 2012).

tambahan, pelengkap maupun pengganti diklat konvensional. Sebagaimana dijelaskan Sudirman Siahaan, setidaknya ada tiga fungsi *e-learning* terhadap kegiatan pembelajaran di dalam kelas (*classroom instruction*):³⁰

1. Suplemen (tambahan), apabila peserta didik mempunyai kebebasan memilih, apakah akan memanfaatkan materi pembelajaran elektronik atau tidak. Dalam hal ini tidak ada keharusan bagi peserta didik untuk mengakses materi. Sekalipun sifatnya opsional, peserta didik yang memanfaatkannya tentu akan memiliki tambahan pengetahuan atau wawasan.
2. Komplemen (pelengkap), apabila materi pembelajaran elektronik diprogramkan untuk melengkapi materi pembelajaran yang diterima peserta didik di dalam kelas. Sebagai komplemen berarti materi pembelajaran elektronik diprogramkan untuk melengkapi materi pengayaan atau remedial. Dikatakan sebagai pengayaan (*enrichment*), apabila kepada peserta didik yang dapat dengan cepat menguasai/memahami materi pelajaran yang disampaikan pada saat tatap muka diberi kesempatan untuk mengakses materi pembelajaran elektronik yang memang secara khusus dikembangkan untuk mereka. Tujuannya agar semakin memantapkan tingkat penguasaan terhadap materi pelajaran yang telah diterima di kelas. Dikatakan sebagai program remedial, apabila peserta didik yang mengalami kesulitan memahami materi pelajaran pada saat tatap muka diberikan kesempatan untuk memanfaatkan materi pembelajaran elektronik yang memang secara khusus dirancang untuk mereka. Tujuannya agar peserta didik semakin mudah memahami

materi pelajaran yang disajikan di kelas.

3. Substitusi (pengganti), apabila *e-learning* dilakukan sebagai pengganti kegiatan belajar, misalnya dengan menggunakan model-model kegiatan pembelajaran. Ada tiga model yang dapat dipilih, yakni: (1) sepenuhnya secara tatap muka (konvensional), (2) sebagian secara tatap muka dan sebagian lagi melalui internet, atau (3) sepenuhnya melalui internet.

Fungsi diklat *e-learning* di Kementerian/Lembaga dapat dijadikan sebagai pengganti dari diklat klasikal untuk jenis-jenis diklat tertentu, tidak semua diklat cocok melalui *e-learning*. Menurut Eko³¹, tidak semua jenis diklat dapat diselenggarakan secara elektronik (*e-learning*), pada prakteknya lebih memudahkan untuk diimplementasikan pada jenis-jenis diklat yang sifatnya menambah pengetahuan (aspek kognitif level C1), pemahaman (aspek kognitif level C2). Sebaiknya yang meningkatkan keterampilan/keahlian (*skill*) dan *attitude*, harus dibarengi dengan tatap muka dalam kelas yang dapat difasilitasi juga melalui layanan interaktif baik melalui media online seperti *webinar* dimana tetap ada tatap muka. Metode *e-learning* kurang cocok diterapkan untuk jenis diklat keahlian teknis yang menuntut aspek kognitif level C3 (mengaplikasikan) dan di atasnya, metode diklat konvensional tidak dapat sepenuhnya diganti dengan metode *e-learning*.

Berdasarkan jenis diklat *e-learning* yang diselenggarakan oleh BPSDM Hukum dan HAM, lebih banyak yang bersifat menambah pengetahuan (aspek kognitif level C1), pemahaman (aspek kognitif level C2) saja. Untuk jenis diklat keahlian teknis yang menuntut aspek kognitif level C3 (mengaplikasikan) dan di atasnya, metode

30 Mawar Ramdhani, "Efektivitas Penggunaan Media Pembelajaran E-Learning Berbasis Web Pada Pelajaran Teknologi Informasi Dan Komunikasi Terhadap Hasil Belajar Siswa Kelas X SMA Negeri 1 Kalasan" (Universitas Negeri Yogyakarta, 2010).

31 Primawardani et al., *Dari Klasikal Ke Digital: Evaluasi Kebijakan Diklat E-Learning Di Kemenkumham*.

diklat konvensional tidak dapat sepenuhnya diganti dengan metode *e-learning*.

Blended learning dapat diaplikasikan pada diklat-diklat tertentu seperti kompetensi keahlian teknis di BPSDM Hukum dan HAM, dimana didahului dengan mengaplikasikan metode *e-learning* untuk penyampaian materi-materi teori dasar yang dilanjutkan dengan diklat klasikal (tatap muka) yang dapat dilanjutkan dengan uji kompetensi apabila peserta dinyatakan lulus diklat untuk menduduki suatu jabatan tertentu.

Mengubah metode pembelajaran secara konvensional untuk beralih ke *e-learning* bukannya hal yang mudah dilakukan di lingkungan birokrasi, utamanya bagi pegawai senior di lingkungan Kemenkumham yang sudah merasa nyaman dengan pelatihan dalam kelas di BPSDM Hukum dan HAM karena sudah menjadi rahasia umum bahwa pengiriman pegawai dalam diklat klasikal ini juga dijadikan sebagai ajang *refreshing* dari kesibukan pelaksanaan tugas di kantor. Hal ini juga yang mengakibatkan pegawai yang dikirim selalu sama (pegawai tertentu) dari tahun ke tahun. Oleh karena itu, sebelum mengubah cara belajar maka yang harus dilakukan terlebih dahulu adalah mengubah paradigma pembelajaran dengan memperkenalkan cara baru tanpa suatu paksaan, dimana *e-learning* juga dapat menumbuhkan kesadaran pegawai dalam memupuk budaya pembelajar itu sendiri.

Oleh karena itu *e-learning* menjadi salah satu bagian dari implementasi *knowledge management* di lingkungan Kemenkumham, walaupun keduanya tidak secara langsung berkaitan namun sama-sama memiliki tujuan untuk menambah pengetahuan dan kompetensi pegawai. Selanjutnya, usaha dalam membangun budaya belajar di Kemenkumham dapat dilakukan dengan mengembangkan suatu program semacam *Learner Award* yang memberikan penghargaan kepada pegawai yang

berprestasi dalam *e-learning*. Pemberian penghargaan ini diharapkan berpengaruh dalam meningkatkan pemanfaatan *e-learning* dalam kaitan untuk pengembangan kapasitas kompetensi pegawai. Hal ini karena pegawai berlomba-lomba dan termotivasi untuk mengakses pengetahuan dalam *e-learning* baik secara mandiri maupun keikutsertaannya dalam sebuah pelatihan *online*. Hal lain yang dapat dilakukan adalah menjadikan *e-learning* sebagai persyaratan wajib dalam mengikuti beberapa pelatihan klasikal lainnya serta mewajibkan jabatan-jabatan tertentu untuk menguasai beberapa *courseware* dalam tertentu, sehingga pilihannya hanya satu yaitu mengakses *courseware* tersebut.

Strategi Pengembangan E-Learning dalam Peningkatan Kompetensi Aparatur Sipil Negara Kemenkumham

Sistem *Learning Management System* (LMS) yang digunakan oleh BPSDM Hukum dan HAM dalam pembelajaran online adalah *Moodle (Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment)*. Moodle adalah LMS *open source* yang paling terkenal dan banyak diaplikasikan yang menggunakan prinsip-prinsip pedagogis untuk membantu pendidik membuat sistem *e-learning* yang efektif. Moodle memiliki berbagai fasilitas yang dapat berguna mendukung kegiatan pembelajaran. Menurut Amiroh dalam Arif Rahman Hakim, fasilitas tersebut antara lain:³²

1. *Assignment* digunakan untuk memberikan penugasan kepada siswa secara online. Siswa dapat mengakses materi tugas dan mengumpulkan tugas dengan cara mengirimkan file hasil pekerjaan mereka.
2. *Chating* digunakan oleh guru dan siswa untuk saling berinteraksi secara online dengan cara berdialog teks (percakapan online).

32 Hakim, "Pengembangan E-Learning Berbasis Moodle Sebagai Media Pengelolaan Pembelajaran."

3. *Forum* merupakan forum diskusi secara online antara guru dan siswa yang membahas topik-topik yang berhubungan dengan materi pembelajaran.
4. *Quiz* digunakan oleh guru untuk melakukan ujian tes secara *online*.
5. *Survey* digunakan untuk melakukan jajak pendapat.

Sementara itu, tren *e-learning* yang sedang populer di tahun 2019 menurut Suresh DN, CEO Tesseract Learning, ada delapan, yaitu:³³

1. *Adaptive Learning, e-learning* yang berbasis algoritma berdasarkan jawaban dari peserta. Sistem ini menggunakan pendekatan basis data untuk menyesuaikan pola dan kecepatan pembelajaran yang dapat mendukung perubahan dalam peran fakultas, praktik pengajaran yang inovatif, serta menggabungkan berbagai format konten untuk mendukung siswa sesuai dengan kebutuhan belajar mereka.³⁴
2. *Microlearning, e-learning* singkat yang dapat dengan mudah diakses dari berbagai jenis media. *Microlearning* digunakan sebagai strategi dalam merancang konten belajar menjadi segmen-segmen kecil dan terfokus. Konten yang dimaksud berupa learning object yang digunakan dalam *e-learning*. Contoh dari learning object tersebut seperti video singkat, infografis, gambar, artikel, bahkan kutipan.³⁵ Penggunaan media sosial dan *micro learning* menawarkan banyak kemungkinan, selain untuk menarik perhatian peserta pada pesan utama, namun juga untuk

menciptakan sebuah lingkungan kolaboratif terfokus yang berguna dalam peningkatan kinerja.³⁶

3. *Artificial Intelligence dan Learner Assistance, e-learning* yang menggunakan pengajar virtual, bot, atau bahkan robot dengan menerapkan konsep kecerdasan buatan;
4. *Gamifikasi dan Game-Based Learning*, yaitu implementasi sistem permainan, seperti *leaderboards*, sistem poin, dan sistem badge.
5. *Augmented Reality (AR), virtual reality (VR), dan mixed reality (MR)* yang merupakan gabungan AR dan VR;
6. *Video-Based Learning*, yaitu *e-learning* berbasis video.
7. *Social Learning*, yaitu *e-learning* yang mengandalkan interaksi, seperti forum dan group chat,
8. *Content Curation*, yaitu proses seleksi berbagai macam konten yang tersedia di luar, yang dikompilasi untuk tujuan pembelajaran tertentu. Tren ini akan terus berkembang dan tidak menutup kemungkinan menghasilkan model-model pembelajaran baru.

Kemudian Wild dkk³⁷ menjelaskan bahwa *e-learning* adalah sebagai alat (*tools*) dalam suatu manajemen pengetahuan (*knowledge management*) yang digunakan sebagai media pertukaran pengetahuan secara online sehingga menciptakan pertumbuhan repositori pengetahuan dimana akan berkelanjutan menyampaikan kepada seluruh pegawai apa yang mereka butuhkan.

Pertukaran (*sharing*) merupakan bagian dari *knowledge management* dimana para pegawai saling berbagi pengetahuan dan pengalaman yang dimilikinya kepada

33 Adi, "Memahami Modern E-Learning."

34 P. Moskal, D. Carter, and D. Johnson, "7 Things You Should Know about Adaptive Learning," *Educause Learning Initiative* (2017): 2, <https://library.educause.edu/resources/2017/1/7-things-you-should-know-about-adaptive-learning>.

35 Grace Natalin, "Microlearning, Sebuah Trend Baru Dalam Mendesain Learning Object," last modified 2019, accessed March 31, 2020, <https://binus.ac.id/knowledge/2019/02/micro-learning-sebuah-trend-baru-dalam-mendesain-learning-object/>.

36 Luminița Giurgiu, "Microlearning an Evolving Elearning Trend," *Scientific Bulletin* 22, no. 1 (2017): 18–23.

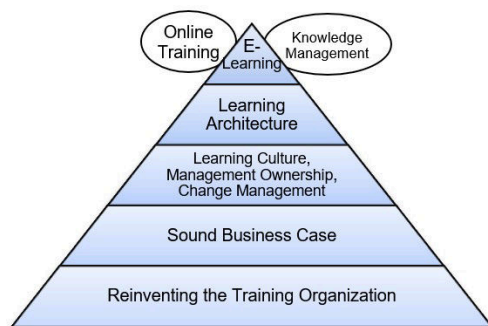
37 Bety Dian Pratiwi, "Pengembangan Kompetensi Melalui Metode Pembelajaran E-Learning Di PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk" (Universitas Indonesia, 2012).

pegawai lainnya sebagai salah satu upaya dalam menciptakan dan memupuk budaya belajar di organisasi.

Pengertian *Knowledge Management* menurut Awad dan Ghaziri adalah proses menangkap dan memanfaatkan keahlian kolektif perusahaan dimanapun bisnis dalam bentuk dokumen, database (*explicit knowledge*), atau yang ada di kepala manusia (*tacit knowledge*). Dalam rangka implementasi dari *knowledge management* tersebut, Kemenkumham telah merintis program *Corporate University* Kemenkumham³⁸ pada akhir tahun 2019 sebagai upaya untuk pembangunan SDM yang unggul.

Dalam membangun *e-learning* di suatu instansi penyelenggara diklat diperlukan suatu strategi supaya mencapai kesuksesan. Rosenberg menjelaskan strategi tersebut seperti pada gambar berikut:³⁹

Gambar 2. Strategi Membangun E-Learning



Sumber: Rosenberg, 2001

Strategi-strategi dalam membangun kesuksesan pembelajaran metode *e-learning* tersebut terdiri dari enam komponen penting, yaitu:

1. *Online Training* dan *Knowledge Management*

Pendekatan baru *e-learning* terdiri dari *online training* dan *knowledge management*. *Online training* merupakan strategi intruksional yang menyediakan *courseware* dan simulasi bisnis, sedangkan *knowledge management* merupakan strategi informal yang menyediakan database informasi/ pengetahuan dan *tools* yang mendukung kinerja.

2. *Learning Architecture* (Arsitek Pembelajaran)

Arsitektur pembelajaran merupakan koordinasi *e-learning* dengan usaha pembelajaran organisasi, termasuk membangun sinergi dengan pelatihan dalam kelas (*classroom training*). Arsitektur pembelajaran ini terkait dengan dimana *e-learning* digunakan, *course* apa yang baik bagi peserta *e-learning*, dan kompetensi yang mendukung *e-learning*.

3. Infrastruktur

Infrastruktur merupakan kegunaan kemampuan teknologi dari organisasi dalam menyampaikan dan mengelola *e-learning* menggunakan aplikasi LMS untuk mengelola interaksi antara user/ siswa dengan sumber pembelajaran (pengajar dan konten ajar)

4. *Learning Culture, Management Ownership, dan Change Management*

Reynold⁴⁰ mengatakan bahwa untuk menciptakan budaya belajar (*learning culture*) perlu dikembangkan praktik-praktik dalam organisasi yang meningkatkan komitmen pegawai dan memberikan kesadaran pada mereka akan visi, misi, dan tujuan dari organisasi, inisiatif untuk saling membantu serta praktik bantuan dari pegawai atas komitmennya yang mendukung dalam pembelajaran. Menurut Wibowo⁴¹,

38 Tedy, "Kemenkumham Corporate University, Solusi Bangun SDM Kemenkumham Yang Unggul," last modified 2019, accessed April 2, 2020, <https://www.kemenkumham.go.id/berita/kemenkumham-corporate-university-solusi-bangun-sdm-kemenkumham-yang-unggul>.

39 Pratiwi, "Pengembangan Kompetensi Melalui Metode Pembelajaran E-Learning Di PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk."

40 Ibid.

41 Wibowo, *Manajemen Perubahan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).

manajemen perubahan adalah suatu proses secara sistematis dalam menerapkan pengetahuan, sarana dan sumber daya yang diperlukan untuk mempengaruhi perubahan pada seseorang yang akan terdampak dari proses tersebut.

5. *Sound Business Case*

Menyuarakan suatu kasus bisnis adalah merupakan pengembangan dari kasus yang dikemas menarik untuk mendukung jalannya *e-learning*.

6. Menciptakan kembali organisasi pelatihan

Gagasan tentang bagaimana bergeser ke tahap kesadaran baru telah menciptakan model organisasi yang lebih produktif secara radikal. Pendekatan baru yang ditawarkan *e-learning* juga membutuhkan pendekatan yang baru pula kepada organisasi untuk merencanakan, menjalankan serta mengevaluasi fungsi dari pelatihan *e-learning* tersebut.

PENUTUP

Kesimpulan

Diklat metode *e-learning* yang diselenggarakan BPSDM Hukum dan HAM menjadi alternatif pengembangan kompetensi dalam memberikan kesempatan diklat kepada seluruh pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM yang berfungsi dalam meningkatkan pengetahuan (kognitif level C1) dan pemahaman (kognitif level C2), namun demikian belum optimal dalam meningkatkan keterampilan dan keahlian serta belum berdampak jauh pada peningkatan kinerja organisasi secara keseluruhan. Adapun strategi yang dapat dilakukan dalam pengembangan *e-learning* dalam rangka meningkatkan kompetensi pegawai antara lain:

- Optimalisasi *Competency Base Human Resource Information System* (CBHRIS) yang sudah ada agar dapat mendukung dalam kegiatan perencanaan kebutuhan

peta pengembangan kompetensi ASN Kemenkumham serta dalam mendukung dalam penyelenggaraan *e-learning* secara tersistem dalam pemanggilan peserta.;

- Meningkatkan kuantitas dan kualitas (*hardware, software dan brainware*) dalam penyelenggaraan pengembangan kompetensi secara *e-learning*;
- Menggabungkan metode pengembangan kompetensi secara *e-learning* dan konvensional (klasikal) untuk jenis-jenis kompetensi teknis yaitu dengan metode *blended learning*;
- Penerapan modernisasi pembelajaran *e-learning* yang berfokus pada pengembangan konten materi ajar yang mengikuti perkembangan zaman seperti *e-learning* naratif yang disajikan dalam bentuk film pendek, animasi multimedia atau dalam bentuk lainnya.
- Mengkolaborasikan implementasi *e-learning* dengan implementasi *knowledge management* di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM secara maksimal.
- Membangun budaya belajar secara terus menerus dan berkesinambungan;

Saran

Adapun saran rekomendasi yang dapat diberikan antara lain:

- Perlu optimalisasi aplikasi *Competency Base Human Resource Information System* (CBHRIS) yang dapat memberikan profiling data kompetensi setiap ASN Kemenkumham yang memuat antara lain: a. Profil PNS; b. Data standar kompetensi jabatan; c. Data Profil Kompetensi PNS; d. Data hasil analisis kesenjangan kompetensi; e. Data Hasil Analisis Kesenjangan Kinerja;
- Untuk jangka pendek perlu menerapkan metode *blended learning* terhadap jenis-jenis diklat teknis yang mengutamakan peningkatan keahlian dan keterampilan

serta kedepannya perlu dikembangkan sistem dan pengelolaan *full e-learning* yang teknologinya dapat mengakomodir peningkatan kompetensi teknis tersebut;

- Perlu menjadikan *e-learning* sebagai prasyarat untuk mengikuti beberapa diklat lanjutan yang hanya bisa dilaksanakan secara klasikal, untuk memotivasi pegawai dalam menggunakan *e-learning*;
- Perlu modernisasi dan pengembangan teknologi pembelajaran *e-learning* mengikuti perkembangan tren yang meliputi:
 - a. *Adaptive Learning*,
 - b. *Microlearning*,
 - c. *Artificial Intelligence* dan *Learner Assistance*,
 - d. *Gamifikasi* dan *Game-Based Learning*,
 - e. *Augmented Reality* (AR), *virtual reality* (VR), dan *mixed reality* (MR) yang merupakan gabungan AR dan VR;
 - f. *Video-Based Learning*;
 - g. *Social Learning*;
 - h. *Content Curation*.
- Perlu menciptakan beberapa *open courseware* yang disematkan dalam LMS *e-learning* atau berdiri sendiri, yang wajib dikuasai pada jabatan-jabatan tertentu, sehingga pegawai dengan jabatan tersebut mengakses *courseware* tersebut untuk menciptakan budaya belajar sendiri tanpa instruktur.
- Perlu memperbanyak konten-konten pengetahuan dari para pakar dibidangnya sebagai implementasi *knowledge management* yang diupload dalam *learning center* yang terintegrasi dengan sistem *e-learning* BPSDM hukum dan HAM.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Kepala Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan, peneliti tim penelitian tentang Evaluasi Pelaksanaan Diklat *E-Learning* yang diselenggarakan oleh BPSDM Hukum dan HAM yang memberikan banyak sumbangsih pemikiran dalam tulisan ini serta teman-teman peneliti yang tidak dapat disebutkan satu persatu dalam memberikan dukungan konstruktif sehingga tersusunnya tulisan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Victorianus Mario Isdianto Bimo. "Memahami Modern E-Learning." Last modified 2019. Accessed March 30, 2020. <https://bppk.kemenkeu.go.id/content/berita/sekretariat-badan-memahami-modern-elearning-2019-11-05-a72d8d22/>.
- Ajib, Rakhmawanto. *Dikotomi Sistem Merit Dan Politisasi Birokrasi Dalam Pengangkatan Jabatan ASN*, 2018.
- Birokrasi, Humas Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi. "Tingkatkan Kompetensi ASN Dengan E-Learning." Last modified 2020. Accessed January 23, 2020. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/tingkatkan-kompetensi-asn-dengan-e-learning>.
- BPSDM Hukum dan HAM. *Pedoman Penggunaan Aplikasi E-Learning*. Depok, 2018.
- Giurgiu, Luminița. "Microlearning an Evolving Elearning Trend." *Scientific Bulletin* 22, no. 1 (2017): 18–23.
- Hakim, Arif Rahman. "Pengembangan E-Learning Berbasis Moodle Sebagai Media Pengelolaan Pembelajaran." *Kodifikasia* 12, no. 2 (2018): 167.
- HAM, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan. *Pedoman Penggunaan Aplikasi E-Learning*. Depok, 2018.

- HAM, Kementerian Hukum dan. "Sistem Informasi Manajemen, Pelayanan Dan Administrasi Kepegawaian," 2020. <https://simpeg.kemenkumham.go.id/siap/index.php/login>.
- Indonesia, Republik. *Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Pengembangan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil*, 2018.
- . *Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Hukum Dan HAM Republik Indonesia*, 2018.
- . *Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen PNS*, 2017.
- Kementerian Hukum dan HAM. *Laporan Keuangan Kementerian Hukum Dan HAM Semester I Tahun Anggaran 2019*, 2019.
- Lukito, Imam. "Tantangan Hukum Dan Peran Pemerintah Dalam Pembangunan E-Commerce." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 3 (2017): 349–367.
- Meyrina, Rr Susana.A. "Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit Sistem Guna Melaksanakan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara No. 5 Tahun 2014 Di Kementerian Hukum Dan HAM." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 2 (2016): 175–185. http://www.unpak.ac.id/uploads/dosen_5783_3_analisis_proses_morfologis_afiksasi.pdf.
- Moskal, P., D. Carter, and D. Johnson. "7 Things You Should Know about Adaptive Learning." *Educause Learning Initiative* (2017): 2. <https://library.educause.edu/resources/2017/1/7-things-you-should-know-about-adaptive-learning>.
- Natalin, Grace. "Microlearning, Sebuah Trend Baru Dalam Mendesain Learning Object." Last modified 2019. Accessed March 31, 2020. <https://binus.ac.id/knowledge/2019/02/micro-learning-sebuah-trend-baru-dalam-mendesain-learning-object/>.
- Nugroho, Trisapto. "Analisis E-Government Terhadap Pelayanan Publik Di Kementerian Hukum Dan Ham (Analysis of E-Government to Public Services in the Ministry of Law and Human Rights)." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 3 (2016): 279–296.
- Pratiwi, Bety Dian. "Pengembangan Kompetensi Melalui Metode Pembelajaran E-Learning Di PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk." Universitas Indonesia, 2012.
- Primawardani, Yuliana, Imam Lukito, Haryono, Harison Citrawan, Sabrina Nadila, and Ulang Mangun Sosiawan. *Dari Klasikal Ke Digital: Evaluasi Kebijakan Diklat E-Learning Di Kemenkumham*. Edited by Nevey Varida Ariani. Jakarta: Balitbangkumham Press, 2019.
- Putra, Heru Syah, Rati Sumanti, Henri Prianto Sinurat, Ervina Yunita, Nurul Afrian, and Mohd. Febrianto. *Kajian Strategi Pemenuhan Kebutuhan Pengembangan Kompetensi ASN Di Pemerintah Daerah*. Jakarta, 2018.
- Rahayu, Yayu Agustini. "Bos Bappenas Sebut Kualitas Aparatur Sipil Negara Masih Perlu Diperbaiki." Last modified 2018. Accessed January 14, 2020. <https://www.merdeka.com/uang/bos-bappenas-sebut-kualitas-aparatur-sipil-negara-masih-perlu-diperbaiki.html>.
- Ramdhani, Mawar. "Efektivitas Penggunaan Media Pembelajaran E-Learning Berbasis Web Pada Pelajaran Teknologi Informasi Dan Komunikasi Terhadap Hasil Belajar Siswa Kelas X SMA Negeri 1 Kalasan." Universitas Negeri Yogyakarta, 2010.
- . "Efektivitas Penggunaan Media Pembelajaran E-Learning Berbasis Web Pada Pelajaran Teknologi Informasi Dan Komunikasi Terhadap Hasil Belajar Siswa Kelas X SMA Negeri 1 Kalasan." Universitas Negeri Yogyakarta, 2012.

- Rares, Joyce J, and Martha Ogotan. "Pengembangan Kompetensi Aparatur Sipil Negara Di Dinas Pendidikan Kabupaten Intan Jaya Propinsi Papua." *Jurnal Administrasi Publik* 4, no. 49 (2018). <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/JAP/article/viewFile/18451/17979>.
- Rusman. *Belajar Dan Pembelajaran Berbasis Komputer*. Bandung: Alfabeta, 2012.
- Sancoko, Bambang. "Implementasi Model Pembelajaran Blended E-Learning Pada Diklat Pengadaan Barang/Jasa Di Bppk." *Simposium Nasional Keuangan Negara* 1, no. 1 (2018): 767–783.
- Setiadiputra, Raden Pradityo Yudhy. "Urgensi Program Pengembangan Kompetensi SDM Secara Berkesinambungan Di Lingkungan Pemerintah." *Jurnal SAWALA* 5, no. 1 (2017): 16–22.
- Susanto, Rudi Umar. "Ranah Kognitif Dalam Dunia Evaluasi Pembelajaran: Dari C1 Hingga C6." Last modified 2019. Accessed March 30, 2020. <https://duta.co/ranah-kognitif-dalam-dunia-evaluasi-pembelajaran-dari-c1-hingga-c6>.
- Tedy. "Kemenkumham Corporate University, Solusi Bangun SDM Kemenkumham Yang Unggul." Last modified 2019. Accessed April 2, 2020. <https://www.kemenkumham.go.id/berita/kemenkumham-corporate-university-solusi-bangun-sdm-kemenkumham-yang-unggul>.
- Wibowo. *Manajemen Perubahan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- "Sejarah Dan Perkembangan E-Learning." Last modified 2018. Accessed March 30, 2020. <http://learningsuite.id/2018/03/22/1228/>.

HALAMAN KOSONG



PEMBARUAN HUKUM OLEH MAHKAMAH AGUNG DALAM MENGISI KEKOSONGAN HUKUM ACARA PERDATA DI INDONESIA (*Legal Reform by The Supreme Court of Indonesia Facing the Legal Vacuum in Civil Procedure Law*)

Mohammad Kamil Ardiansyah
Mahkamah Agung RI
Pengadilan Negeri Lubuk Basung, Sumatera Barat
kamilardiansyah.law@gmail.com

Tulisan Diterima: 02-03-2020 Direvisi: 14-07-2020 Disetujui Diterbitkan: 14-07-2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.361-384>

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pembaruan hukum oleh Mahkamah Agung dalam mengisi kekosongan hukum acara perdata di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa pembaruan hukum oleh Mahkamah Agung dalam mengisi kekosongan hukum acara perdata di Indonesia adalah melalui putusan pengadilan, yurisprudensi mahkamah agung, doktrin para hakim agung melalui rumusan hasil rapat pleno kamar yang dituangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dan yang terakhir yaitu melalui pembentukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma).

Kata kunci: hukum acara perdata; mahkamah agung; pembaruan hukum.

ABSTRACT

This study aims to examine legal reform by The Supreme Court of Indonesia facing the legal vacuum in civil procedure law. The research method used is a normative legal research method using the statute approach, historical approach, and conceptual approach. The results of this study indicate legal reform by The Supreme Court of Indonesia facing the legal vacuum in civil procedure law is through the judgment of the court, the jurisprudence of the supreme court, the doctrine of the supreme judges through the formulation of the plenary meeting results that outlined in the Supreme Court Circular (SEMA), and finally through the formation of Supreme Court Regulation (Perma).

Keywords: civil procedure law; Indonesia's supreme court; legal reform.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Dalam disiplin ilmu hukum perdata, hukum perdata dibagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu hukum perdata materiil dan hukum perdata formil. Hukum perdata materiil menurut Sudikno Mertokusumo yaitu hukum antar perseorangan yang mengatur hak dan kewajiban perorangan yang satu terhadap yang lain di dalam hubungan keluarga dan di dalam pergaulan hidup masyarakat.¹ Sedangkan hukum perdata formil atau yang biasa disebut sebagai hukum acara perdata menurut Wirjono Prodjodikoro, adalah rangkaian peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak di hadapan pengadilan dan cara bagaimana pengadilan itu harus bertindak, satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya peraturan hukum perdata² atau dengan kata lain hukum acara perdata adalah hukum yang mengatur mengenai cara-cara untuk menjalankan dan juga menegakkan hukum perdata materiil.

Sampai dewasa ini, khusus dalam bidang hukum acara perdata Indonesia belum memiliki Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata yang bersifat nasional dan adapun sumber-sumber hukum acara perdata tersebar di berbagai peraturan perundang – undangan. ³Misalnya saat ini untuk penyelesaian sengketa perdata di pengadilan, masih digunakan ketentuan yang bersumber dari *Het Herziene Indonesische Reglement* (HIR) dan *Reglement Buitengewesten* (RBg) sebagai sumber hukum acara perdata utama

di Indonesia, yang diadopsi berdasarkan asas konkordansi karena merupakan produk pemerintah kolonial Belanda yang masih berlaku sampai sekarang, dengan mengacu kepada Pasal 2 Aturan Peralihan UUD NRI 1945. HIR adalah hukum acara dalam persidangan perkara perdata maupun pidana yang berlaku di pulau Jawa dan Madura. Reglemen ini berlaku di jaman Hindia Belanda yang tercantum di Berita Negara (*staatblad*) No. 16 tahun 1848. Sedangkan RBg merupakan hukum acara yang berlaku di persidangan perkara perdata maupun pidana di pengadilan di luar Jawa dan Madura (tercantum dalam *Staatblad* 1927 No. 227).⁴

Dalam perkembangannya di Indonesia, sumber hukum utama hukum acara perdata yang digunakan saat ini masih merupakan peraturan-peraturan yang digunakan pada saat zaman kolonial seperti HIR (*Het Herziene Indonesisch Reglement*) dan RBg (*Rechtsreglement voor de Buitengewesten*) serta RV (*Wetboek op de Burgerlijke Rechtvtordering*) selain juga ada peraturan perundang-undangan lainnya yang memuat ketentuan hukum acara perdata secara parsial seperti Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang tentang Peradilan Umum dan peraturan perundang-undangan lainnya.

HIR itu sendiri merupakan sumber hukum acara perdata yang digunakan untuk wilayah Jawa dan Madura, RBg digunakan untuk wilayah di luar Jawa dan Madura sedangkan RV diberlakukan untuk golongan Eropa pada zaman penjajahan. Oleh karena peraturan-peraturan tersebut sudah lama sekali dibuat maka banyak ketentuan-ketentuan yang sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan zaman untuk

1 I Ketut Oka Setiawan, *Hukum Perdata Mengenai Orang dan Kebendaan* (Jakarta: FH UTA MA Jakarta, 2011), 2.

2 Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Perdata di Indonesia* (Bandung: Sumur, 1994), 13.

3 I Ketut Tjukup, Nyoman A. Martiana, Dewa Nyoman Rai Asmara Putra, Nyoma Satyayudha Dananjaya, I Putu Rasmadi Arsha Putra, "Penerapan Teori Hukum Pembangunan Dalam Mewujudkan Peradilan Sederhana, Cepat Dan Biaya Murah", *Jurnal Hukum Acara Perdata* (Adhaper) 1, no.1 (2015): 145-160.

4 Dwi Agustine, "Pembaruan Sistem Hukum Acara Perdata," rechtsvinding.bphn.go.id, last modified 2017, diakses Februari 8, 2020, https://rechtsvinding.bphn.go.id/view/view_online.php?id=236.

diterapkan saat ini sedangkan permasalahan-permasalahan baru selalu bermunculan dan semakin kompleks, menghadapi persoalan tersebut sebenarnya hukum dituntut harus bersifat dinamis artinya hukum harus dapat menyesuaikan dengan perkembangan yang ada di masyarakat. Permasalahan tersebut di antaranya sering kali terjadi kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum khususnya dalam praktik di persidangan perdata. Para Hakim sering kali dihadapkan dengan persoalan-persoalan berkaitan dengan praktik persidangan perdata, banyak persoalan-persoalan baru yang dihadapi oleh hakim dalam persidangan perdata di antaranya yaitu suatu persoalan belum diatur sama sekali dalam peraturan perundang-undangan, atau persoalan tersebut sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan namun tidak jelas atau tidak lengkap mengaturnya, atau persoalan tersebut sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan akan tetapi tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan juga nilai-nilai keadilan yang ada di masyarakat. Sedangkan terhadap permasalahan-permasalahan tersebut para Hakim dituntut harus dapat mengatasinya, hal ini sesuai dengan salah satu asas kekuasaan kehakiman yaitu pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya (Pasal 10 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman).⁵

Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia sekaligus sebagai penyelenggara peradilan tertinggi di Indonesia yang juga membawahi pengadilan dari tingkat pertama dan juga tingkat banding dari 4 (empat) lingkungan peradilan, khususnya dalam

lingkungan peradilan umum, Mahkamah Agung tentunya mengetahui betul adanya permasalahan-permasalahan dalam praktik persidangan perdata, karena dalam menjalankan fungsi pengawasan sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang, Mahkamah Agung bertugas melakukan pengawasan tertinggi terhadap jalannya peradilan di semua lingkungan peradilan dengan tujuan agar peradilan yang dilakukan pengadilan-pengadilan diselenggarakan dengan seksama dan wajar dengan berpedoman pada asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan tanpa mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutuskan perkara (Pasal 4 dan Pasal 10 Undang-Undang Ketentuan Pokok Kekuasaan Nomor 14 Tahun 1970), menyikapi permasalahan-permasalahan tersebut sejalan dengan Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035 Mahkamah Agung RI yaitu dalam misi memberikan pelayanan hukum yang berkeadilan kepada pencari keadilan khususnya dalam bidang yudisial atau teknis persidangan, di mana dari misi tersebut dikembangkanlah nilai-nilai utama badan peradilan salah satunya yaitu nilai responsibilitas, dimana ditegaskan bahwa badan peradilan harus tanggap atas kebutuhan pencari keadilan, serta berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat mencapai peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan serta para hakim juga harus menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.⁶ Berdasarkan hal tersebut maka Mahkamah Agung juga telah melakukan berbagai peranan dan upaya khususnya dalam pembaruan hukum untuk mengisi kekosongan hukum acara perdata.

Peranan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam hal ini yaitu, melalui Putusan

⁵ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman jo. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

⁶ Mahkamah Agung RI, Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2010), 19.

Pengadilan, Yurisprudensi Mahkamah Agung, Doktrin Para Hakim Agung Melalui Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar yang dituangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dan yang terakhir yaitu melalui pembentukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) yang kesemuanya tersebut berisi tentang kaidah hukum baru berkaitan dengan hukum acara perdata.

Bahwa perbedaan artikel ini dengan artikel yang sudah ada sebelumnya yaitu pada artikel ini berfokus pada pembaruan hukum acara perdata yang dilakukan oleh Institusi Mahkamah Agung RI, sedangkan pada artikel lain pembaruan hukum acara perdata yang dikaji yaitu mengenai pembaruan hukum acara perdata secara umum dalam kerangka sistem peraturan perundang-undangan nasional, dalam artikel ini penulis akan membahas secara rinci satu per satu peran dari Mahkamah Agung tersebut serta bagaimana kaitannya dalam rangka pembaruan hukum untuk mengisi kekosongan hukum acara perdata di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk menulis artikel yang berjudul Pembaruan Hukum Oleh Mahkamah Agung Dalam Mengisi Kekosongan Hukum Acara Perdata Di Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas rumusan masalah yang akan dibahas dalam artikel ini adalah:

1. Apa makna pembaruan hukum acara perdata di Indonesia dan apa urgensinya?
2. Bagaimana sejarah pembaruan hukum acara perdata di Indonesia?
3. Bagaimana pembaruan hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam mengisi kekosongan hukum acara perdata di Indonesia?

Tujuan

1. Untuk mengetahui makna pembaruan hukum acara perdata di Indonesia dan urgensinya.
2. Untuk mengetahui sejarah pembaruan hukum acara perdata di Indonesia.
3. Untuk mengetahui pembaruan hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam mengisi kekosongan hukum acara perdata di Indonesia.

Metode Penelitian

1. Pendekatan

Ada 3 (tiga) pendekatan yang penulis lakukan dalam penelitian ini yaitu :

- Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani (Peter Machmud. 2011: 93);
- Pendekatan Historis (*Historical Approach*), yaitu pendekatan yang digunakan untuk mengetahui nilai-nilai sejarah yang menjadi latar belakang serta yang berpengaruh terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam sebuah peraturan perundang-undangan;
- Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), yaitu merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan. Sebagian besar jenis pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan

ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasarinya⁷.

2. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan cara melakukan studi pustaka menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, seperti peraturan perundang-undangan, buku literatur, jurnal ilmiah, dan publikasi online.

3. Teknis Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif yaitu dengan cara menelaah hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum, konsepsi hukum, pandangan dan doktrin-doktrin hukum, peraturan dan sistem hukum dengan menggunakan data sekunder, di antaranya: asas, kaidah, norma dan aturan hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya, dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan erat dengan penelitian.⁸

PEMBAHASAN

Makna Pembaruan Hukum Acara Perdata dan Urgensinya

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai bagaimana pembaruan hukum oleh Mahkamah Agung dalam mengisi kekosongan hukum acara perdata di Indonesia, maka penulis merasa perlu untuk menjelaskan terlebih dahulu mengenai makna dari pembaruan hukum acara perdata itu sendiri guna menyamakan pemahaman mengenai apa yang dimaksud pembaruan hukum acara perdata oleh penulis dalam artikel ini. Bahwa secara etimologis menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kata “pembaruan” bersumber dari kata “baru”. Pembaruan

artinya proses, cara, perbuatan membarui. Sedangkan yang dimaksud dengan hukum acara perdata, menurut Wirjono Prodjodikoro, adalah rangkaian peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak di hadapan pengadilan dan cara bagaimana pengadilan itu harus bertindak, satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya peraturan hukum perdata. Definisi tersebut sejalan dengan Sudikno Mertokusumo yang berpendapat bahwa hukum acara perdata adalah peraturan hukum yang mengatur bagaimana cara menjamin ditaatinya hukum perdata materiil dengan perantaraan hakim.⁹ Menurut Sunarto hukum acara perdata adalah peraturan yang mengatur tentang cara menjamin ditaatinya/dilaksanakannya hukum perdata materiil dengan perantaraan hakim yang meliputi tata cara mengajukan tuntutan hak, membuktikan adanya suatu hak serta melaksanakan suatu hak serta melaksanakan hak tersebut.¹⁰ Hukum acara perdata berfungsi sebagai panduan bagi hakim dan pencari keadilan di dalam menyelesaikan perkara perdata oleh karena hukum acara perdata memberikan petunjuk atau jalan kepada hakim dan para pihak yang bersengketa perihal tata cara menyelesaikan perkara yang dihadapi melalui jalur hukum di pengadilan. Sedangkan yang dimaksud perkara perdata adalah perkara perdata baik yang mengandung sengketa maupun yang tidak mengandung sengketa dan tugas hakim dalam perkara perdata adalah menyelidiki apakah suatu hubungan hukum yang menjadi dasar gugatan benar-benar atau tidak.¹¹

Sehingga pembaruan hukum acara perdata dapat diartikan sebagai proses atau cara untuk memperbarui rangkaian peraturan

7 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), 93-94.

8 Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), 24.

9 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2006), 2.

10 Sunarto, *Peran Aktif Dalam Perkara Perdata*, (Jakarta: Prenadamedia, 2019), 10.

11 Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Praktik*, (Bandung: Alumni Bandung, 1993), 53.

yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak di pengadilan bagaimana cara pengadilan harus bertindak satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya peraturan hukum perdata dengan perantara hakim yang meliputi tata cara mengajukan tuntutan hak, membuktikan adanya suatu hak serta melaksanakan suatu hak serta melaksanakan hak tersebut. Pembaruan yang dimaksudkan penulis di sini bukan pembaruan secara menyeluruh tentang suatu kerangka hukum acara perdata sebagaimana HIR atau RBg, akan tetapi pembaruan yang dimaksud adalah terciptanya kaidah hukum atau norma hukum baru yang dilakukan melalui proses atau cara, tidak membatasi seberapa besar atau kecil pembaruan tersebut.

Setelah mengetahui makna pembaruan hukum acara perdata yang dimaksudkan oleh penulis dalam artikel ini, selanjutnya penulis akan menjelaskan urgensi mengapa harus diadakannya pembaruan hukum acara perdata di Indonesia. Bahwa dari aspek hukumnya, keberadaan hukum acara perdata sangatlah penting, sebab sebagaimana sudah dijelaskan di atas bahwa hukum acara perdata merupakan panduan bagi hakim dan pencari keadilan perihal tata cara melakukan persidangan di pengadilan dalam perkara perdata, yang mengatur hak dan kewajiban para pihak dan hakim dalam proses persidangan perdata, serta untuk menjamin ditegakkannya hukum perdata materiil. Hukum acara perdata bertujuan untuk menjamin adanya kepastian hukum dan juga merupakan sarana guna suatu mencapai keadilan dalam proses persidangan perkara perdata.

Hukum acara perdata meliputi tiga tahap tindakan, yaitu tahap pendahuluan, tahap penentuan dan tahap pelaksanaan. Tahap pendahuluan merupakan persiapan menuju kepada penentuan dan pelaksanaan. Dalam tahap penentuan diadakan pemeriksaan peristiwa dan pembuktian sekaligus sampai

kepada putusannya. Sedang dalam tahap pelaksanaan diadakan pelaksanaan putusan.¹²

Selain dari aspek hukumnya, pembaruan hukum acara perdata juga sangat penting untuk segera dilakukan mengingat jumlah perkara perdata yang didaftarkan ke pengadilan negeri sangat banyak. Berdasarkan Laporan Tahunan Mahkamah Agung 3 (tiga) tahun terakhir yaitu dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2018, perkara perdata yang didaftarkan ke pengadilan negeri yaitu sebagai berikut:

Tabel 1 Jumlah Perkara Perdata Tahun 2016 s.d. 2018

No.	Tahun	Jumlah Perkara Perdata Yang Masuk
1.	2016	71.4561
2.	2017	87.2742
3.	2018	106.1813

Bahwa mengingat banyaknya perkara perdata yang didaftarkan ke pengadilan negeri sebagaimana tabel di atas, maka hal tersebut perlu didukung dengan adanya instrumen hukum yang memadai, dalam hal ini tersedianya hukum acara perdata, sebagai pedoman dan aturan main (*rule of game*) bagi hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara perdata dan bagi para pencari keadilan dalam memenuhi tuntutan haknya.¹³

Bahwa dalam praktik persidangan perdata sering terjadi kendala dan juga permasalahan, yang disebabkan karena sumber hukum utama dalam persidangan perdata yang digunakan saat ini oleh para hakim dalam mengadili perkara perdata yaitu HIR, RBg ataupun RV sudah sangat tertinggal dengan perkembangan di masyarakat. Banyak persoalan-persoalan baru yang

- 12 Herowati Poesoko, "Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Penyelesaian Perkara Perdata", Jurnal Hukum Acara Perdata (Adhaper) 1, no.2 (2015): 215-237.
- 13 Bambang Sutiyoso, "Ruang Lingkup dan Aspek-aspek Kebijakan Pembaharuan Hukum Acara Perdata di Indonesia", Jurnal Hukum 9, no. 29 (2002): 1-17.

dihadapi oleh hakim dalam persidangan perdata diantaranya yaitu adanya suatu persoalan yang belum diatur sama sekali dalam peraturan perundang-undangan, atau persoalan tersebut sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan namun tidak jelas atau tidak lengkap mengaturnya, atau persoalan tersebut sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan akan tetapi tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan juga nilai-nilai keadilan yang ada di masyarakat. Sedangkan terhadap permasalahan-permasalahan tersebut para hakim dituntut harus dapat mengatasinya dan tidak boleh menolak untuk mengadilinya, hal ini sesuai dengan salah satu asas kekuasaan kehakiman yaitu pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.¹⁴ Sehingga hakim wajib menggali nilai-nilai hukum dan nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat tersebut. Namun hal ini menjadi dilematis mengingat sifat dari hukum acara perdata itu sendiri yaitu memaksa artinya mengikat para pihak yang berperkara dan tidak dapat dikesampingkan oleh para pihak, hal tersebut juga berlaku bagi hakim apabila aturan-aturan tersebut dilanggar maka para pihak tersebut akan rugi sendiri dan jika tidak dipatuhi oleh hakim maka dapat mengakibatkan putusannya tidak sah menurut hukum atau mendapat sanksi atas tindakan *unprofessional conduct*.¹⁵ Padahal apabila hakim memaksakan peraturan tersebut tidak menutup kemungkinan asas kemanfaatan dan keadilan dalam persidangan tersebut menjadi terabaikan, sehingga aturan yang awalnya bertujuan untuk menjamin hak-hak dari para pihak agar tidak ada yang merasa

dirugikan, justru apabila tetap memaksakan aturan yang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi yang ada di masyarakat tersebut maka para pihak tersebut akan dirugikan, hal inilah yang menjadi dilematis bagi hakim dalam praktik penerapan hukum acara perdata apakah mengejar kepastian hukum dengan menjalankan undang-undang apa adanya saja tapi mengabaikan keadilan dan kemanfaatan? atau mengutamakan aspek keadilan dan kemanfaatan akan tetapi mengesampingkan aspek kepastian hukum? Pengaturan hukum acara perdata yang tidak jelas juga menyebabkan inkonsistensi penerapan hukum acara perdata oleh para hakim, sehingga menyebabkan terjadinya disparitas praktik hukum acara perdata dan disparitas putusan.

Selanjutnya perubahan di masyarakat yang begitu cepat khususnya dalam bidang ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi membuat hukum acara perdata seperti HIR, RBg dan RV semakin tertinggal karena tidak dapat dipungkiri usia dari undang-undang tersebut sudah sangat tua sehingga sudah banyak aturan yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan yang ada di masyarakat saat ini dan sudah tidak digunakan lagi oleh para Hakim dalam mengadili perkara perdata.

Berdasarkan hal-hal yang sudah dipaparkan di atas maka pembaruan hukum acara perdata sudah sepatutnya segera dilakukan oleh pembuat undang-undang, mengingat aspek hukum acara perdata merupakan aspek yang sangat penting dan semakin banyak perkara perdata yang didaftarkan di pengadilan sedangkan tidak diimbangi dengan adanya instrumen hukum acara perdata yang memadai. Upaya yang dilakukan dengan merumuskan Rancangan Undang-undang Hukum Acara Perdata (RUU HAP) adalah suatu upaya yang harus didukung sepenuhnya demi penegakan hukum di Indonesia dalam rangka

14 Budy Mulyawan, "Kekuatan Alat Bukti Informasi Elektronik Dalam Penyidikan Tindak Pidana Kemigrasian," Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum 12, no. 1 (2018): 107–118.

15 Ibid, 4.

mendapatkan kepastian hukum bagi para pencari keadilan.¹⁶

Sejarah Upaya Pembaruan Hukum Acara Perdata di Indonesia

Upaya pembaruan hukum acara perdata sebenarnya sudah dilakukan sejak lama. Bahkan beberapa konsep Rancangan Undang-Undang (RUU) Hukum Acara Perdata sudah berhasil dirumuskan oleh tim penyusun, di antaranya adalah RUU Tahun 1984, RUU Tahun 1991, RUU Tahun 1994/1995, RUU hasil pembahasan Tim Antar Departemen dan Direktorat Perundang-Undangan Departemen Kehakiman Republik Indonesia Tahun 1995/1996, namun dari sekian banyak RUU tersebut tidak ada sama sekali yang disahkan menjadi undang-undang.¹⁷

Kemudian di era Pemerintahan Presiden Joko Widodo pembaruan hukum acara perdata kembali digalakkan, di mana pembaruan hukum acara perdata masuk dalam RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) tahun 2015-2019 dalam bidang pembangunan bidang hukum, hal mana tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019. Adapun salah satu sasaran dari RPJMN di bidang pembangunan hukum yaitu mewujudkan sistem hukum perdata yang mudah dan cepat. Pemerintah melalui BPHN Kementerian Hukum dan HAM telah membentuk Tim Penyusunan Naskah Akademik Hukum Acara Perdata (2011, 2012 dan 2015), Tim Penyelarasan Naskah Akademik Hukum Acara Perdata (2018) dan Tim Analisis dan Evaluasi terkait Hukum Acara Perdata (2017). RUU Hukum Acara Perdata juga sudah masuk dalam Prolegnas

Jangka Menengah Tahun 2015-2019 bahkan masuk dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019 berdasarkan Keputusan DPR RI No. 19/DPR RI/II/2018-2019 tentang Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2019 dan Perubahan Prolegnas RUU Tahun 2015-2019. Namun hingga berakhirnya masa jabatan anggota DPR RI periode tahun 2015-2019 berakhir ternyata RUU Hukum Acara Perdata tidak kunjung disahkan.¹⁸

Pembaruan Hukum oleh Mahkamah Agung dalam Mengisi Kekosongan Hukum Acara Perdata di Indonesia

Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia terdiri dari 4 (empat) lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara yang di bawahnya ada pengadilan tingkat pertama dan juga pengadilan tingkat banding. Adapun ruang lingkup kewenangan peradilan umum sesuai dengan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum salah satu kewenangan peradilan umum yaitu mengadili perkara perdata¹⁹, sehingga dalam praktik persidangan perdata para hakim yang mengadili perkara perdata wajib menerapkan hukum acara perdata yang berlaku. Sifat hukum peraturan hukum acara perdata yang mengikat dan memaksa yang akan menimbulkan konsekuensi bila tidak ditaati atau dilanggar akan berakibat menimbulkan kerugian pada pihak yang melanggarnya dan bilamana hakim yang melanggar peraturan hukum acara perdata tersebut maka putusannya dapat dinyatakan tidak sah menurut hukum dan dapat dibatalkan

16 Faisal Luqman Hakim, "Simplifikasi Prosedur dengan Pemanfaatan Teknologi dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Perdata", Jurnal Hukum Acara Perdata (Adhaper) 5, no.1 (2019): 1-17.

17 Ibid, 5.

18 Benny Riyanto, "Materi Diskusi Publik tentang Pembaruan Hukum Acara Perdata Indonesia, Badan Pembinaan Hukum Nasional"

19 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum Jo. Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum

namun upaya pembatalan tersebut harus melalui upaya hukum.²⁰

Akan tetapi seiring dengan perkembangan yang ada di masyarakat, para hakim sering kali mengalami kendala dalam penerapan hukum acara perdata yang ada saat ini, karena sumber hukum utama hukum acara perdata yang ada saat ini yaitu HIR, RBg dan RV banyak yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan yang ada di masyarakat, mengatasi hal tersebut biasanya para hakim berpatokan pada peraturan-peraturan pelaksana seperti Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) atau Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), yurisprudensi, doktrin ataupun kebiasaan hakim dalam memeriksa perkara selama tidak bertentangan dengan asas-asas kekuasaan kehakiman. Akan tetapi apabila para hakim hanya berpatokan pada doktrin ataupun kebiasaan tentunya hal ini berpotensi menyebabkan adanya praktik penerapan hukum acara perdata yang berbeda-beda antara hakim yang satu dengan hakim yang lainnya. Sehingga aspek kepastian hukum dalam proses beracara di persidangan kurang terpenuhi.

Mahkamah Agung sebagai penyelenggara peradilan tertinggi di Indonesia dalam menjalankan tugasnya memiliki beberapa fungsi yaitu fungsi peradilan, fungsi pengawasan, fungsi mengatur, fungsi administratif dan fungsi lain-lain. Bahwa dengan fungsi yang ada tersebut, untuk mengatasi adanya kekosongan hukum acara perdata serta untuk mengatasi persoalan-persoalan yang berkaitan dengan praktik beracara di pengadilan sebagaimana diuraikan di atas. Ada beberapa peranan Mahkamah Agung dalam melakukan pembaruan hukum untuk mengisi kekosongan hukum acara perdata di Indonesia yang telah penulis identifikasi dari lingkup yang paling

kecil hingga yang paling luas, yaitu sebagai berikut:

1. Putusan Pengadilan

Pembaruan hukum oleh Mahkamah Agung dalam mengisi kekosongan hukum acara perdata dimulai dari lingkup yang terkecil yaitu melalui putusan pengadilan. Baik HIR, RBg maupun RV tidak memberikan definisi secara jelas mengenai apa yang dimaksud putusan pengadilan atau putusan hakim. Menurut Sudikno Mertokusumo, putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat yang diberi wewenang itu, diucapkan di persidangan, dan bertujuan mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.²¹ Sedangkan menurut KUHAP, Putusan pengadilan adalah pernyataan hakim yang diucapkan dalam sidang pengadilan terbuka, yang dapat berupa pemidanaan atau bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum sebagaimana yang disebut dalam (Pasal 1 angka 11 KUHAP). Menurut Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Perdata tahun 2006, putusan pengadilan adalah putusan hakim yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan diucapkan di persidangan yang terbuka untuk umum serta bertujuan untuk menyelesaikan dan/atau mengakhiri gugatan.

Putusan Pengadilan yang dimaksudkan oleh penulis dalam hal ini yaitu putusan yang diucapkan oleh majelis hakim dalam perkara perdata di suatu pengadilan yang merupakan suatu terobosan hukum dan memuat kaidah hukum baru berkaitan dengan hukum acara perdata yang mana kaidah hukum tersebut belum diatur dalam peraturan perundang-undangan, tidak diatur secara jelas dan lengkap serta sudah diatur tapi tidak lagi sesuai dengan nilai-nilai keadilan dan dinamika yang ada di masyarakat. Putusan Pengadilan yang dimaksud adalah putusan pengadilan pada

20 Sunarto, Op.cit, 20.

21 Sudikno Mertokusumo, Op.cit., 174.

seluruh tingkatan pengadilan, dari mulai tingkat pertama, tingkat banding, hingga tingkat kasasi dan peninjauan kembali.

Hakim dalam memeriksa dan memutus perkara, menghadapi suatu kenyataan, bahwa hukum tertulis ternyata tidak selalu dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi.²² Bahkan sering kali hakim harus menemukan sendiri hukum itu (*rechtsvinding*), dan/ atau menciptakan (*rechtsschepping*), untuk melengkapi hukum yang sudah ada, dalam memutus suatu perkara. Hakim atas inisiatif sendiri harus menemukan hukum.²³ Karena hakim tidak boleh menolak perkara dengan alasan hukum tidak ada, tidak lengkap atau hukum samar-samar. Bahwa dalam melakukan penemuan hukum hakim dapat menggunakan beberapa metode penemuan hukum, di antaranya yaitu melalui metode interpretasi, analogi, dan *argumentum a contrario*.²⁴ Bahwa dalam memutus suatu perkara hakim juga dihadapkan kepada tiga asas yaitu asas kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan.²⁵ Namun dalam hal-hal tertentu tidak selamanya ketiga asas tersebut dapat terpenuhi seluruhnya oleh hakim, terutama dalam melakukan proses penemuan hukum tentunya hakim melakukan proses tersebut dikarenakan tidak ada hukumnya atau tidak jelas mengatur suatu atau tidak lagi sesuai dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat oleh karenanya dalam keadaan seperti ini hakim asas kepastian hukum dikesampingkan demi terwujudnya asas keadilan dan kemanfaatan. Namun perlu diingat bahwa upaya hakim dalam melakukan penemuan hukum

tersebut harus dipandang sebagai upaya menciptakan kepastian hukum tentang suatu hal yang bersifat substantif, karena pada dasarnya kepastian hukum bukanlah sesuatu yang statis, tetapi dinamis mengikuti alur gerak dan alur perubahan dalam dinamika masyarakat.²⁶ Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman justru mewajibkan hakim untuk menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat (Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman). Sehingga suatu putusan pengadilan yang memuat suatu penemuan hukum harus dipandang sebagai upaya untuk mewujudkan asas kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan selama didasari dengan pertimbangan hukum yang memadai dan dilakukan dengan metode-metode penemuan hukum yang tepat.

Berangkat dari pemaparan di atas maka putusan pengadilan yang mengandung penemuan hukum mengenai kaidah hukum acara perdata merupakan salah satu bagian dari peran Mahkamah Agung dalam pembaruan hukum acara perdata di Indonesia dari lingkup yang terkecil, oleh karena putusan yang diucapkan oleh hakim dalam sidang yang terbuka untuk umum merupakan produk dari pengadilan tidak lagi menjadi produk dari Hakim yang bersangkutan sedangkan pengadilan merupakan bagian dari Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka dijalankan oleh Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara²⁷, dalam hal ini putusan pengadilan yang dimaksud adalah putusan

22 Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2001), 10

23 Ibid, 7

24 Ibid, 14-29

25 Lintong O Siahaan, "Peran Hakim Dalam Pembaruan Hukum di Indonesia Hal-Hal Yang Harus Diketahui (Proses Berfikir) Hakim Agar Dapat Menghasilkan Putusan Yang Berkeadilan," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Ke-36 no. 1 (2006): 38

26 M Natsir Asnawi, *Hermeneutika Putusan Hakim*, (Yogyakarta: UII Press, 2014), 125.

27 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dalam perkara perdata dalam lingkungan peradilan umum.

Salah satu contoh putusan atau penetapan yang mengandung pembaruan hukum acara perdata yaitu Penetapan Pengadilan Negeri Kebumen Nomor 17/Pdt.P/2015/PN. Kbm mengenai Permohonan Ganti Jenis Kelamin dan Perubahan Nama, dengan pertimbangan hukum bahwa Pengadilan Negeri berwenang mengadili permohonan ganti jenis kelamin berdasarkan Pasal 56 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan dan Penjelasan Pasal 56 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2006 yang pada intinya menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “Peristiwa Penting lainnya” adalah peristiwa yang ditetapkan oleh pengadilan negeri untuk dicatatkan pada Instansi Pelaksana, antara lain perubahan jenis kelamin. Selanjutnya dalam pertimbangan hukumnya, hakim juga mengabulkan permohonan ganti jenis kelamin karena pemohon dapat membuktikan bahwa benar secara medis yang bersangkutan telah mengalami perubahan jenis kelamin oleh karenanya untuk kepentingan terbaik pemohon, maka permohonan dikabulkan.

2. Yurisprudensi

Adanya putusan pengadilan yang merupakan suatu terobosan hukum tidak seluruhnya termasuk yurisprudensi, oleh karena salah satu syarat yurisprudensi yaitu putusan pengadilan tersebut harus telah diuji oleh Mahkamah Agung dan telah berkekuatan hukum tetap serta putusan tersebut telah diikuti oleh putusan-putusan lainnya terhadap perkara yang sama. Menurut Soebekti, yurisprudensi adalah putusan-putusan hakim atau pengadilan yang tetap dan dibenarkan oleh Mahkamah Agung sebagai pengadilan kasasi, atau putusan-putusan Mahkamah

Agung sendiri yang tetap.²⁸ Yurisprudensi merupakan putusan Mahkamah Agung yang bermuatan terobosan hukum sehingga terus-menerus diikuti oleh pengadilan-pengadilan di bawah hierarki Mahkamah Agung.²⁹ Menurut M. Yahya Harahap putusan yang mengandung nilai terobosan hukum bisa berupa (1) Penyimpangan dari putusan-putusan Pengadilan sebelumnya; (2) Putusan mengandung nilai penafsiran baru atas rumusan undang-undang yang berlaku; (3) Putusan mengandung asas-asas baru: dari asas sebelumnya, atas penemuan asas baru; (4) Bisa pula berupa putusan *contra legem*. Sedangkan yang dimaksud dengan putusan diikuti secara konstan: (1) Bisa dalam bentuk secara murni mengikutinya; (2) Atau dipedomani dan diikuti *case by case* atau secara kasuistik, (3) Maupun dipedomani yang dibarengi dengan modifikasi.³⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) merumuskan bahwa sebuah putusan dikatakan sebagai yurisprudensi tetap apabila sekurang-kurangnya memiliki 5 (lima) unsur pokok yaitu:³¹

- a. Keputusan atas suatu peristiwa yang belum jelas pengaturan perundang-undangannya;
- b. Keputusan itu merupakan keputusan tetap;
- c. Telah berulang kali diputus dengan keputusan yang sama dan dalam kasus yang sama;
- d. Memiliki rasa keadilan;
- e. Keputusan itu dibenarkan oleh MA.

28 Badan Pembinaan Hukum Nasional, Peningkatan Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum, Penelitian Hukum, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1992), 8-12.

29 Enrico Simanjuntak, “Peran Yurisprudensi dalam Sistem Hukum di Indonesia, Jurnal Konstitusi, 16 no. 1 Tahun 2019,” (2019): 84.

30 M. Yahya Harahap, Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1997), 450.

31 Mahkamah Agung, Naskah Akademis Tentang Pembentukan Hukum Melalui Yurisprudensi, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2005), 28.

Sedangkan M. Hatta Ali menyatakan bahwa kriteria yurisprudensi tetap adalah telah mentransformasi secara konstan hukum yang hidup dalam suatu masyarakat dan telah diikuti oleh berbagai putusan sebelumnya, sehingga yurisprudensi tetap tersebut telah melakukan penciptaan hukum (*rechtsschepping*).³²

Bahwa berdasarkan pengertian dan kriteria mengenai yurisprudensi di atas penulis menyimpulkan bahwa yurisprudensi adalah putusan pengadilan yang bermuatan terobosan hukum terhadap suatu peristiwa yang belum jelas pengaturan perundang-undangnya, putusan tersebut telah dilakukan pengujian oleh Mahkamah Agung baik melalui upaya hukum kasasi ataupun peninjauan kembali dan telah berkekuatan hukum tetap serta telah diikuti oleh berbagai putusan dalam kasus yang sama.

Kaidah hukum yang terkandung dalam suatu yurisprudensi dapat berupa kaidah hukum materiil maupun kaidah hukum formil. Kaitannya dengan pembaruan hukum acara perdata di Indonesia, bahwa yurisprudensi yang memuat kaidah hukum formil baru dalam ruang lingkup hukum acara perdata mengenai suatu persoalan hukum baik berupa penyimpangan dari putusan-putusan pengadilan sebelumnya, mengandung nilai penafsiran baru atas rumusan undang-undang yang berlaku, mengandung asas-asas baru dari asas sebelumnya, atas penemuan asas baru, dan atau putusan *contra legem* atau putusan tersebut menyimpangi undang-undang, Penulis berpendapat bahwa yurisprudensi yang demikian tersebut dapat dikatakan sebagai suatu pembaruan hukum acara perdata. Oleh karena itu instrumen yurisprudensi merupakan salah satu peran

Mahkamah Agung dalam pembaruan hukum acara perdata di Indonesia.

Berikut sebagian kecil yurisprudensi yang memuat kaidah hukum baru tentang hukum acara perdata yang sudah dimuat dalam *website* Direktori Putusan Mahkamah Agung, sebagai berikut:³³

- **Putusan No. 244 K/Sip/1959 tanggal 5 Januari 1959**

Kaidah Hukum:

Tuntutan tentang pengembalian harta warisan dari tangan pihak ketiga kepada para ahli waris yang berhak tidak diharuskan untuk diajukan oleh semua ahli waris.

- **Putusan No. 976 K/Pdt/2015 tanggal 27 November 2015**

Kaidah Hukum:

Jika terdapat sertifikat ganda atas tanah yang sama, di mana keduanya sama-sama otentik maka bukti hak yang paling kuat adalah sertifikat hak yang terbit lebih dahulu.

- **Putusan No. 2992 K/Pdt/2015 tanggal 19 April 2016**

Kaidah Hukum:

Petitur untuk membayar sejumlah uang dalam mata uang asing harus memuat perintah tergugat untuk melakukan konversi ke dalam mata uang rupiah sesuai kurs tengah Bank Indonesia pada saat pembayaran dilakukan.

- **Putusan No. 586 K/Pdt/2000 tanggal 23 Mei 2001**

Kaidah Hukum:

Bilamana terdapat perbedaan luas dan batas-batas tanah sengketa dalam posita dan petitum, maka petitum tidak mendukung posita, karena itu gugatan dinyatakan tidak dapat diterima;

32 M. Hatta Ali, Peran Hakim Agung Dalam Penemuan Hukum (*Rechtsvinding*) dan Penciptaan Hukum (*Rechtsschepping*) Pada Era Reformasi dan Transformasi, (Jakarta: Komisi Yudisial, 2007), 86-87.

33 Mahkamah Agung, "Direktori Putusan", <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/>, last modified 2019 diakses Februari, 24, 2020, <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/yurisprudensi.html>.

3. Doktrin Para Hakim Agung dalam Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Perdata

Peran Mahkamah Agung dalam pembaruan hukum acara perdata di Indonesia selanjutnya yaitu doktrin para hakim agung dalam rumusan hasil rapat pleno kamar perdata. Dalam ilmu hukum dikenal beberapa sumber hukum dalam arti formal salah satunya yaitu doktrin. Doktrin adalah ajaran atau pendapat para ahli atau sarjana hukum terkemuka.³⁴ Doktrin merupakan pandangan atau pendapat ilmuwan hukum terhadap suatu masalah tertentu, pendapat ilmuwan hukum tersebut merupakan pandangan kritis yang didapat melalui pemikiran yang mendalam. Pendapat ilmuwan hukum tersebut dapat dikemukakan untuk memecahkan masalah tertentu. Doktrin sendiri tidak dimaksudkan untuk menggeneralisasi masalah tertentu, tetapi hanya ingin membantu memecahkan masalah tertentu.³⁵

Berdasarkan pengertian di atas dijelaskan bahwa doktrin merupakan pendapat dari ahli hukum atau sarjana hukum terkemuka, hakim agung adalah pimpinan dan hakim anggota pada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Hakim agung ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia dari nama calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat atas usulan Komisi Yudisial. Bahwa untuk menjadi seorang hakim agung harus memenuhi beberapa persyaratan di antaranya harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela dan berpengalaman di bidang hukum, bahwa untuk mendukung keahlian dan pengalamannya di bidang hukum tersebut, untuk calon hakim agung yang berasal dari hakim karier, minimal harus

berijazah magister di bidang hukum dengan dasar sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum dan berpengalaman paling sedikit 20 (dua puluh) tahun menjadi hakim, termasuk paling sedikit tiga tahun menjadi hakim tinggi dan tidak pernah dijatuhi sanksi pemberhentian sementara akibat melakukan pelanggaran kode etik dan atau pedoman perilaku hakim. Sedangkan untuk calon hakim agung yang berasal dari non karier harus berpengalaman dalam profesi hukum dan atau akademisi hukum paling sedikit 20 (dua puluh) tahun dan berijazah doktor dan magister di bidang hukum dengan dasar sarjana atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum. Untuk menjadi seorang hakim agung harus melalui mekanisme tertentu dan mengikuti berbagai macam tes sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Bahwa berdasarkan pengertian dan juga persyaratan untuk menjadi seorang hakim agung tersebut, maka seorang hakim agung secara keilmuan dan pengalamannya sebagaimana dipersyaratkan tersebut juga dapat dikategorikan sebagai seorang ahli hukum terkemuka yang pendapat hukumnya dapat dikategorikan pula sebagai doktrin hukum.

Bahwa setiap tahunnya Mahkamah Agung RI mengadakan rapat pleno kamar. Rapat pleno kamar adalah instrumen untuk menjaga kesatuan penerapan hukum dan konsistensi putusan. Adanya perbedaan pendapat dari para hakim baik dari hakim tingkat pertama hingga hakim agung mengenai suatu persoalan hukum, menjadi salah satu alasan diadakannya rapat pleno tersebut guna mencapai kesatuan penerapan hukum dan konsistensi putusan. Bahwa menurut Hakim Agung Takdir Rahmadi, rapat pleno kamar berfungsi sebagai forum bagi para hakim agung untuk membahas penyelesaian permasalahan-permasalahan hukum yang belum ada kesamaan pendapat

34 Zainal Askin, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2018), 8.

35 Ahmad Sofian, Makna "Doktrin Dan Teori Dalam Ilmu Hukum", business-law.binus.ac.id/, last modified 2016, diakses Februari, 23, 2020, <https://business-law.binus.ac.id/2016/05/30/makna-doktrin-dan-teori-dalam-ilmu-hukum/>

di antara para hakim agung. Di dalam rapat pleno ini, para hakim agung berdebat atau adu pendapat untuk mencapai kesatuan pendapat atau pandangan hukum tentang penyelesaian sebuah permasalahan hukum.³⁶ Perdebatan dalam kamar adalah upaya mencapai kesepakatan pendapat terhadap norma yang masih kabur, penuh multitafsir, terlalu umum perlu elaborasi, atau pertentangan norma dalam undang-undang. Rapat pleno kamar diharapkan dapat menjembatani para hakim agung untuk mencapai kesamaan pendapat tidak saja dalam hal konsep dasar tetapi juga detail atau perwujudan atau elaborasi dari konsep dasar itu. Kekuatan mengikat putusan kamar terhadap setiap hakim agung adalah bersifat moral dan tidak ada konsekuensi hukum apapun, sesuai Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 142/KMA/SK/IX/2011 pada angka 8: "Putusan Rapat Pleno Kamar sedapat-dapatnya ditaati oleh majelis hakim."³⁷ Adapun sejak pemberlakuan sistem kamar, masing-masing kamar telah menghasilkan kesepakatan tentang kaidah-kaidah hukum atas sejumlah permasalahan hukum yang telah dipublikasikan oleh Sekretariat Kepaniteraan Mahkamah Agung dalam bentuk Surat Edaran Mahkamah Agung tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, sehingga hakim bawahan dan masyarakat pencari keadilan atau masyarakat pada umumnya dapat memahami rumusan kaidah hukum hasil rapat kamar. Fakta ini tentunya merupakan sebuah kemajuan dalam kaitan dengan upaya membangun sebuah

kesatuan hukum (*legal uniformity*).³⁸

Bahwa berdasarkan pemaparan tersebut maka pendapat-pendapat para hakim agung dalam rapat pleno kamar dalam hal ini yaitu kamar perdata yang dirumuskan dalam rumusan hasil rapat pleno kamar Mahkamah Agung dan ditetapkan dalam sebuah SEMA yang memuat kaidah hukum yang baru berkaitan dengan hukum acara perdata merupakan suatu doktrin yang dapat dijadikan sumber hukum oleh hakim dalam mengadili suatu perkara perdata, sehingga berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung (Kamar Perdata) merupakan salah satu peranan Mahkamah Agung dalam melakukan pembaruan hukum acara perdata di Indonesia.

Berikut sebagian kecil Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung yang memuat kaidah hukum dalam hukum acara perdata yang sudah dimuat dalam *website* Direktori Putusan Mahkamah Agung, sebagai berikut:³⁹

- **Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar No. PERDATA UMUM/B.8/SEMA 4 2016**

Rumusan:

Pelaksanaan eksekusi hak tanggungan dan fiducia yang akadnya berdasarkan prinsip syariah merupakan kewenangan peradilan agama sedangkan yang selainnya merupakan kewenangan peradilan umum.

- **Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar No. PERDATA UMUM/1.e/SEMA 7 2017**

Rumusan:

Dalam hal hakim mengabulkan petitum untuk membayar sejumlah uang dalam

36 Takdir Rahmadi, "Sistem Kamar Dalam Mahkamah Agung: Upaya Membangun Kesatuan Hukum", mahkamahagung.go.id, last modified 2016, diakses Februari, 24 2020, <https://www.mahkamahagung.go.id/id/artikel/2141/sistem-kamar-dalam-mahkamah-agung-upaya-membangun-kesatuan-hukum-profdrtakdir-rahmadi-sh-llm>

37 Ibid.

38 Ibid.

39 Mahkamah Agung, "Direktori Putusan", putusan3.mahkamahagung.go.id/perdata.html, last modified 2019, diakses tanggal Februari, 24, 2020, https://putusan3.mahkamahagung.go.id/rumusan_kamar/kamar/kategori/rumusan-kamar-perdata.html

mata uang asing, maka dalam diktum amar harus memuat pula perintah kepada tergugat untuk melakukan konversi ke dalam mata uang rupiah sesuai kurs tengah yang diterbitkan oleh Bank Indonesia pada hari dan tanggal pelaksanaan pembayaran dilakukan (vide Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang).

- **Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar No. PERDATA UMUM/1.c/SEMA 7 2017**

Rumusan:

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan jo. Undang-Undang No. 24 Tahun 2013, maka dalam amar putusan perkara perceraian, sekurang-kurangnya memuat perintah kepada panitera untuk mengirimkan salinan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap kepada Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil, di tempat peristiwa perkawinan dilangsungkan dan tempat terjadinya perceraian.

- **Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar No. PERDATA UMUM/A,7/SEMA 4 2014**

Rumusan:

Dalam hal proses eksekusi pengosongan belum selesai, upaya hukum yang diajukan oleh pihak terlelang adalah perlawanan. Sedangkan dalam hal proses pengosongan sudah selesai upaya hukumnya adalah dengan mengajukan gugatan.

- **Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar No. PERDATA UMUM/16/SEMA 7 2012**

Rumusan:

Tuntutan Primer dan Subsider dapat dikabulkan secara bersama-sama, dengan ketentuan diuraikan dalam posita gugatan, dan harus lebih mencerminkan keadilan.

4. Peraturan Mahkamah Agung (Perma)

Guna mengisi kekosongan hukum dan mengatasi aturan-aturan yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan yang ada di masyarakat, Mahkamah Agung sebagaimana Pasal 79 UU No.14 Tahun 1985 jo. UU No.5 Tahun 2004 jo. UU No.3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung "Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini."⁴⁰ Dasar hukum tersebutlah yang menjadi dasar pembentukan Perma (Peraturan Mahkamah Agung) oleh MA. Ada tiga hal yang menarik dicermati dari ketentuan Pasal 79 dan penjelasannya tersebut. Pertama, terkait dengan batasan materi Perma. Batasan ini dapat dilihat dari tujuan pembentuk UU MA dalam memberi kewenangan membentuk Perma. Materi Perma adalah materi yang belum diatur dalam undang-undang. Norma ini menunjukkan pentingnya kedudukan Perma. Kedua, ruang lingkup pengaturan Perma sebatas pada penyelenggaraan peradilan yang berkaitan dengan hukum acara. Pembentuk UU MA juga sudah memberikan rambu-rambu agar materi Perma tidak mengambil materi yang seharusnya menjadi materi undang-undang. Ketiga, Penjelasan Pasal 79 pada paragraf kedua antara lain menyebutkan bahwa peraturan yang dikeluarkan oleh MA dibedakan dengan peraturan yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang. MA juga tidak dapat mencampuri dan melampaui pengaturan hak dan kewajiban warganegara.⁴¹ Selain Perma MA juga mengeluarkan Surat Edaran atau disingkat SEMA. Adapun SEMA

40 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

41 Nur Sholikin, "Mencermati Pembentukan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA)," Jurnal Rechtstvinding, (2017), 2.

sendiri dapat digolongkan ke dalam aturan kebijakan (*bleidsregel*).⁴² Biasanya berisi tentang petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan di semua badan peradilan yang berada di bawahnya.⁴³

Keberadaan peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang seperti Perma ini biasa disebut juga dengan "*delegated legislations*" sebagai "*sub ordinate legislations*" di bawah undang-undang. Disebut sebagai "*delegated legislations*" karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (*legislature*). Lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan-peraturan itu pada umumnya adalah lembaga yang bukan ranah eksekutif, lembaga yang berada dalam ranah eksekutif tidaklah berwenang untuk menetapkan peraturan itu jikalau tidak mendapat delegasi kewenangan dari undang-undang. Karena itu peraturan seperti Perma biasa disebut juga dengan "*executive acts*" atau peraturan yang ditetapkan oleh lembaga pelaksana undang-undang itu sendiri.⁴⁴

Kewenangan yang diberikan oleh UU tersebut dimanfaatkan oleh MA untuk melakukan terobosan hukum melalui pembentukan Perma untuk memecahkan kebuntuan atau kekosongan hukum acara, selain memiliki dasar hukum juga memberi manfaat untuk penegakan hukum, Pembentukan Perma harus didasari asas-

asas kekuasaan kehakiman sebagaimana termuat dalam UU Kekuasaan Kehakiman salah satunya asas sederhana, cepat dan biaya ringan. Sederhana adalah pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan cara efisien dan efektif; biaya ringan adalah biaya perkara yang dapat dijangkau oleh masyarakat, namun demikian asas sederhana, cepat dan biaya ringan dalam pemeriksaan dan penyelesaian perkara tidak mengesampingkan ketelitian dan kecermatan dalam mencari kebenaran dan keadilan. Prinsip penyelesaian perkara dalam tenggang waktu yang pantas. Untuk itu, pengadilan terutama di tingkat pertama, harus dirancang sedemikian rupa agar mampu melayani kepentingan masyarakat yang ditandai dengan proses berbiaya rendah, sederhana, dan waktu penyelesaian perkara yang cepat.⁴⁵

Perma Memberikan Kepastian, Keadilan dan Kemanfaatan

Menurut Gustav Radbruch ada 3 (tiga) tujuan hukum yaitu kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Adanya Perma dalam mengisi kekosongan hukum khususnya mengenai hukum acara perdata memberikan kepastian hukum bagi hakim serta para pihak dalam proses beracara di pengadilan. Perma bagi hakim merupakan pedoman dalam menjalankan hukum acara di persidangan, oleh karena adanya pedoman tersebut maka akan terjadi keseragaman dalam penerapan hukum acara oleh para hakim dalam persidangan. Karena Perma memberikan kepastian hukum bagi hakim dalam menentukan hal-hal apa saja yang harus dilakukan oleh Hakim. Sedangkan bagi para pencari keadilan, Perma juga menjadi pedoman beracara yang memberikan kepastian hukum dalam rangka mencari keadilan dalam proses persidangan di

42 Irwan Adi Cahyadi, Jurnal Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Dalam Hukum Positif Di Indonesia, (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya) 2014), 4.

43 Normand Edwin Elniza, "Solusi Tambal Sulam Hukum Acara Itu Bernama Peraturan Mahkamah Agung", [hukumonline.com](https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b740888249e8/solusi-tambal-sulam-hukum-acara-itu-bernama-peraturan-mahkamah-agung/), last modified 2018, diakses tanggal Februari, 10, 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b740888249e8/solusi-tambal-sulam-hukum-acara-itu-bernama-peraturan-mahkamah-agung/>

44 Septiana Anifatius Shalihah, Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung Dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2018), 47.

45 Nevey Varida Ariani, "Gugatan Sederhana Dalam Sistem Peradilan di Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure 18, no.3 (2018): 381-396.

pengadilan.⁴⁶

Selain aspek kepastian hukum, Perma juga memenuhi aspek keadilan kepada pihak yang berperkara. Menurut Aristoteles bahwa keadilan adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi bagian atau haknya (*ius suum cuique tribuere*).⁴⁷ Adanya pedoman yang jelas, pengaturan yang tidak diskriminatif dan proporsional memberikan rasa adil bagi para pencari keadilan dalam rangka pemenuhan hak-haknya dalam proses beracara di pengadilan. Selain itu perkembangan yang ada di masyarakat sering kali mengakibatkan pergeseran nilai-nilai keadilan yang ada di masyarakat itu sendiri. Pembentukan Perma yang mengikuti perkembangan di masyarakat tentunya juga mencakup dan mengakomodir pergeseran nilai-nilai keadilan yang ada di masyarakat tersebut. Oleh karenanya nilai keadilan yang terdapat dalam Perma diharapkan dapat sejalan dengan nilai keadilan yang ada di masyarakat.

Selain asas kepastian hukum dan keadilan, Perma juga memberikan kemanfaatan. Menurut Sudikno Mertokusumo bahwa masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum itu untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakkan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan malah akan timbul keresahan di dalam masyarakat itu sendiri.⁴⁸ Asas kemanfaatan

ini berkaitan erat dengan salah satu asas dalam UU kekuasaan kehakiman yaitu asas sederhana, cepat dan biaya ringan. Adanya Perma diharapkan dapat memberikan kemudahan dan manfaat yang besar bagi para pencari keadilan. Salah satu contohnya yaitu Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan secara Elektronik. Perma tersebut merupakan jawaban atas tuntutan perkembangan zaman yang ada. Dimana saat ini zaman sudah memasuki era digitalisasi dan segala sesuatunya terhubung secara *online*. Adanya Perma tersebut memungkinkan para pihak yang berperkara melakukan proses beracara di pengadilan dari mulai pendaftaran hingga proses persidangan dilakukan secara elektronik artinya para pihak tidak perlu datang lagi ke pengadilan cukup dengan menggunakan perangkat elektronik dan dapat dilakukan dimanapun. Hal tersebut tentu memberikan kemudahan dan manfaat yang sangat besar bagi para pencari keadilan.

Indikator Perma yang Termasuk Sebagai Pembaruan Hukum Acara Perdata

Tidak semua Perma termasuk sebagai pembaruan hukum acara perdata. Bahwa untuk menentukan Perma apa saja yang termasuk, penulis menentukan indikator-indikator yang menjadi standar sebuah Perma dikatakan sebagai pembaruan hukum acara perdata, indikator yang utama yaitu Perma tersebut harus mengandung aspek hukum acara perdata di dalamnya, indikator ini mutlak harus terpenuhi karena ruang lingkup penulisan ini berkaitan dengan aspek hukum acara perdata, sedangkan indikator-indikator berikutnya bersifat alternatif artinya cukup satu saja yang terpenuhi, adapun indikator-indikator dimaksud yaitu sebagai berikut:

a. Belum Diatur dalam Peraturan Perundangan-Undangan Sebelumnya

Indikator selanjutnya, suatu hal yang dimuat dalam Perma tersebut belum diatur dalam peraturan perundang-undangan

46 FNH, "PERMA SCC Beri Kepastian Hukum" hukumonline.com, last modified 2015, diakses tanggal Februari, 20, 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55ef91106d4ca/perma-scc-beri-kepastian-hukum/>.

47 Mohamad Aunurrohm, Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum di Indonesia, (Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, 2015), 7.

48 Sulardi dan Yohana Puspitasari Wardoyo, "Kepastian Hukum, Kemanfaatan, Dan Keadilan Terhadap Perkara Pidana Anak", Jurnal Yudisial 8 no.3 (2015): 259.

yang berlaku dalam hal ini misalnya belum diatur dalam HIR/RBG/RV atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sehingga Perma ini hadir sebagai norma hukum yang baru menjawab kebutuhan masyarakat yang mengharapkan adanya hukum yang dinamis;

b. Sudah diatur tapi kurang lengkap atau kurang jelas

Indikator yang kedua, yaitu suatu hal sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya akan tetapi peraturan tersebut tidak mengatur secara lengkap dan jelas, oleh karenanya dibuat Perma untuk melengkapi dan memperjelas maksud dari peraturan perundang-undangan tersebut agar terjadi keseragaman penafsiran oleh para hakim dan para pihak yang berperkara serta agar tercipta ketertiban dalam beracara;

c. Sudah diatur tapi sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat

Indikator yang keempat, yaitu suatu hal sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya, akan tetapi substansi yang dimuat dalam peraturan tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dalam masyarakat. Hal tersebut terjadi karena sumber hukum utama hukum acara perdata yang berlaku saat ini merupakan aturan yang dibuat pada zaman kolonial, sehingga sudah banyak substansi yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat. Sehingga Perma tersebut dibuat sebagai solusi dalam mengatasi perkembangan di masyarakat yang begitu cepat.

Beberapa Perma yang Merupakan Pembaruan Hukum Acara Perdata

Setelah menentukan indikator Perma yang termasuk sebagai pembaruan hukum acara perdata, penulis telah mengidentifikasi beberapa Perma yang termasuk pembaruan dalam hukum acara perdata, yaitu sebagai berikut:⁴⁹

49 Normand Edwin Elnizar, Op.cit. <https://www.>

1) Perma Nomor 2 Tahun 2015 jo. Perma Nomor 4 Tahun 2019 tentang Gugatan Sederhana⁵⁰

Indikator yang Terpenuhi:

Sudah diatur tapi sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat.

Alasan Pembentukan:

Perkembangan hubungan hukum di bidang ekonomi dan keperdataan lainnya di masyarakat membutuhkan prosedur penyelesaian sengketa yang lebih sederhana, cepat dan biaya ringan, terutama di dalam hubungan hukum yang bersifat sederhana, sedangkan pengaturan dalam HIR dan RBG tidak ada pembedaan untuk setiap perkara perdata khususnya pada perkara yang sifatnya sederhana sehingga membutuhkan waktu penyelesaian yang lama.

Hukum Acara Perdata yang diatur:

- Kewenangan Mengadili, Ruang Lingkup dan Para Pihak Gugatan Sederhana;
- Objek Gugatan dan Nilai Gugatan Sederhana;
- Hukum Acara dan Tahapan Penyelesaian Gugatan Sederhana;
- Pemeriksaan Gugatan Sederhana;
- Putusan dan Berita Acara Persidangan Gugatan Sederhana;
- Upaya Hukum Gugatan Sederhana;
- Pelaksanaan Putusan Gugatan Sederhana;

2) Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan Secara Elektronik⁵¹

Indikator yang Terpenuhi:

Belum diatur dalam peraturan perundangan-undangan sebelumnya

- hukumonline.com/berita/baca/lt5b740888249e8/solusi-tambal-sulam-hukum-acara-itu-bernama-peraturan-mahkamah-agung/

50 PERMA Nomor 2 Tahun 2015 jo. PERMA Nomor 4 Tahun 2019 tentang Gugatan Sederhana.

51 PERMA Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan Secara Elektronik.

Alasan Pembentukan:

Sesuai dengan tuntutan dan perkembangan zaman, mengharuskan adanya pelayanan administrasi perkara dan persidangan di pengadilan secara lebih efektif dan efisien.

Hukum Acara Perdata yang diatur:

- Pengaturan mengenai pendaftaran, pembayaran biaya perkara, panggilan/pemberitahuan dan persidangan secara elektronik;
- Pengaturan mengenai domisili elektronik;
- Pengucapan putusan secara elektronik.

3) Perma Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha⁵²

Indikator yang Terpenuhi:

Sudah diatur tapi kurang lengkap atau kurang jelas

Alasan Pembentukan:

Sebagai peraturan pelengkap dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berkenaan tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Hukum Acara Perdata yang diatur:

- Tata Cara Pengajuan Keberatan terhadap Putusan KPPU;
- Tata Cara Pemeriksaan Keberatan terhadap Putusan KPPU;
- Putusan Perkara Keberatan terhadap Putusan KPPU dan Pelaksanaannya;

4) Perma Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Perkara Permohonan Dispensasi Kawin⁵³

⁵² PERMA Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

⁵³ PERMA Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Perkara Permohonan Dispensasi Kawin.

Indikator yang Terpenuhi:

Sudah diatur tapi kurang lengkap atau kurang jelas

Alasan Pembentukan:

Sebagai peraturan pelengkap dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Jo. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dimana dalam undang-undang tersebut belum secara tegas mengatur mengenai pedoman mengadili perkara permohonan dispensasi kawin di pengadilan. Perma ini juga berpedoman pada prinsip-prinsip perlindungan terhadap anak dan kepentingan terbaik bagi anak;

Hukum Acara Perdata yang diatur:

- Asas Permohonan Dispensasi Kawin dan Tujuan Pedoman Permohonan Dispensasi Kawin;
- Ruang Lingkup dan Persyaratan Administrasi;
- Tata Cara Pengajuan Permohonan dan Pemeriksaan Perkara hingga Penetapan;
- Upaya Hukum Penetapan Dispensasi Kawin;

5) Perma Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan⁵⁴

Indikator yang Terpenuhi:

Sudah diatur tapi kurang lengkap atau kurang jelas dan sudah diatur tapi sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat.

Alasan Pembentukan:

Ketentuan dalam HIR dan RBg mendorong para pihak untuk menempuh proses perdamaian yang dapat di dayagunakan melalui mediasi dengan mengintegrasikannya ke dalam prosedur berperkara di pengadilan sekaligus sebagai implementasi asas penyelenggaraan peradilan yang sederhana, cepat, dan berbiaya ringan.

⁵⁴ PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Hukum Acara Perdata yang diatur:

- Jenis Perkara yang Wajib Menempuh Mediasi;
- Sifat Mediasi;
- Kewajiban menghadiri mediasi;
- Tahapan Pramediasi;
- Tahapan Proses Mediasi;
- Kesepakatan Perdamaian dan Kesepakatan Perdamaian Sebagai;
- Mediasi tidak berhasil atau tidak dapat dilaksanakan;
- Perdamaian sukarela;
- Keterpisahan Mediasi dan Litigasi.

6) Perma Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum⁵⁵

Indikator yang Terpenuhi:

Sudah diatur tapi kurang lengkap atau kurang jelas

Alasan Pembentukan:

Sebagai peraturan pelengkap dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, khususnya yang mengatur mengenai Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

Hukum Acara Perdata yang diatur:

- Kewenangan Pengadilan, Kedudukan Hukum Pemohon, dan Pengajuan Keberatan;
- Persyaratan Pengajuan Keberatan;
- Tata Cara Pengajuan Keberatan;
- Registrasi Perkara dan Penjadwalan Persidangan;

⁵⁵ PERMA Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

- Pemanggilan dan Pemeriksaan Persidangan, Pemeriksaan Persidangan, Pembuktian;
- Putusan atas Keberatan terhadap bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian;
- Upaya Hukum;
- Persyaratan Penitipan Ganti Kerugian;
- Registrasi Permohonan;
- Penawaran Pembayaran;
- Penetapan dan Penyimpanan Uang Ganti Kerugian;
- Pengambilan Uang Penitipan Ganti Kerugian;

7) Perma Nomor 2 tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan⁵⁶

Indikator yang Terpenuhi:

Sudah diatur tapi kurang lengkap atau kurang jelas.

Alasan Pembentukan:

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik belum secara jelas mengatur tata cara penyelesaian sengketa informasi di pengadilan untuk itu Mahkamah Agung memandang perlu mengatur tata cara penyelesaian sengketa informasi di pengadilan melalui Peraturan Mahkamah Agung untuk memperlancar pelaksanaan UU tersebut.

Hukum Acara Perdata yang diatur:

- Kewenangan Mengadili;
- Tata Cara Pengajuan Keberatan;
- Tata Cara Pemeriksaan Keberatan;
- Putusan Keberatan;
- Pelaksanaan Putusan Keberatan.

8) Perma Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen⁵⁷

⁵⁶ PERMA Nomor 2 tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan

⁵⁷ PERMA Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Indikator yang Terpenuhi:

Sudah diatur tapi kurang lengkap atau kurang jelas.

Alasan Pembentukan:

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen belum secara jelas mengatur tata cara pengajuan keberatan terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen untuk itu Mahkamah Agung memandang perlu mengatur tata cara pengajuan keberatan terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Peraturan Mahkamah Agung untuk memperlancar pelaksanaan UU tersebut.

Hukum Acara Perdata yang diatur:

- Objek yang dapat diajukan Keberatan;
- Kewenangan Mengadili;
- Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan BPSK;
- Tata Cara Pemeriksaan Keberatan;
- Penetapan Eksekusi.

9) Perma Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok⁵⁸

Indikator yang Terpenuhi:

Sudah diatur tapi kurang lengkap atau kurang jelas.

Alasan Pembentukan:

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatur dasar-dasar gugatan perwakilan kelompok, dan gugatan yang mempergunakan dasar gugatan perwakilan kelompok, tetapi belum ada ketentuan yang mengatur acara memeriksa, mengadili dan memutus gugatan yang diajukan, oleh karenanya Mahkamah Agung demi kepastian, ketertiban, dan kelancaran dalam memeriksa, mengadili, dan memutus gugatan perwakilan kelompok

dan demi terciptanya asas penyelenggaraan peradilan sederhana, cepat, biaya ringan dan transparan, dipandang perlu menetapkan suatu Peraturan Mahkamah Agung.

Hukum Acara Perdata yang diatur:

- Tata Cara dan Persyaratan Gugatan Perwakilan Kelompok;
- Pemberitahuan Kepada Anggota Kelompok;
- Pernyataan Keluar Anggota Kelompok;
- Putusan gugatan perwakilan kelompok.

PENUTUP

Kesimpulan

Upaya pembaruan hukum acara perdata secara keseluruhan sebenarnya sudah dilakukan sejak lama. Bahkan beberapa konsep Rancangan Undang-Undang (RUU) Hukum Acara Perdata sudah berhasil dirumuskan oleh tim penyusun, namun hingga saat ini RUU tersebut tidak kunjung disahkan, dalam praktik persidangan perkara perdata pun sering terjadi permasalahan oleh karena sering terjadi kekosongan hukum ataupun hukum acara yang ada saat ini sudah tidak relevan lagi diterapkan. Untuk mengisi kekosongan hukum tersebut, Mahkamah Agung sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman di Indonesia telah melakukan beberapa peranan dalam rangka pembaruan hukum acara perdata di Indonesia sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, dari lingkup yang paling kecil hingga lingkup yang paling besar diantaranya melalui Putusan Pengadilan, Yurisprudensi Mahkamah Agung, Doktrin Para Hakim Agung dalam Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar yang dituangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dan lingkup yang paling besar yaitu melalui pembentukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma).

⁵⁸ PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok

Saran

Pembaruan hukum acara perdata sudah sepatutnya segera dilakukan oleh pembuat undang-undang, mengingat aspek hukum acara perdata merupakan aspek yang sangat penting dalam rangka menegakkan hukum perdata materiil sedangkan volume perkara perdata yang didaftarkan di pengadilan terus meningkat, namun kondisi tersebut tidak diimbangi dengan adanya instrumen hukum acara perdata yang memadai. Untuk mengisi kekosongan hukum dalam praktik peradilan perdata, Mahkamah Agung beserta pengadilan yang ada di bawahnya diharapkan konsisten untuk memaksimalkan perannya dalam rangka pembaruan hukum acara perdata di Indonesia, baik melalui Putusan Pengadilan, Yurisprudensi Mahkamah Agung, Doktrin Para Hakim Agung dalam Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar dan melalui pembentukan Perma.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terimakasih kepada Mahkamah Agung RI yang sudah memberikan kesempatan kepada penulis untuk berkarir dan berkarya di dunia peradilan sebagai Hakim. Penulis juga berterimakasih kepada Istri tercinta Puan Adria Ikhsan, S.H., M.Kn. yang telah memotivasi penulis untuk terus berkarya dan mengasah kemampuan penulis dan kedua orang tua penulis yang selalu mendoakan yang terbaik untuk penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustine, Dwi. "Pembaruan Sistem Hukum Acara Perdata," rechtsvinding.bphn.go.id, last modified 2017, diakses Februari 8, 2020, https://rechtsvinding.bphn.go.id/view/view_online.php?id=236.
- Ali, M. Hatta. *Peran Hakim Agung Dalam Penemuan Hukum (Rechtsvinding) dan Penciptaan Hukum (Rechtsschepping) Pada Era Reformasi dan Transformasi*. Jakarta: Komisi Yudisial, 2007.
- Ariani, Nevey Varida. "Gugatan Sederhana Dalam Sistem Peradilan di Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, No.3, (2018): 381-396.
- Askin, Zainal. *Hukum Acara Perdata di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Grup, 2018.
- Asnawi, M. Natsir. *Hermeneutika Putusan Hakim*. Yogyakarta: UII Press, 2014.
- Aunurrohmim, Mohamad. "Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum di Indonesia." 2015.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Peningkatan Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum, Penelitian Hukum*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1992.
- Cahyadi, Irwan Adi. "Jurnal Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Dalam Hukum Positif Di Indonesia." *Fakultas Hukum Brawijaya*, 2014.
- Elnizar, Normand Edwin. "Solusi Tambal Sulam Hukum Acara Itu Bernama Peraturan Mahkamah Agung". last modified 2018. Diakses Februari, 10, 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b740888249e8/solusi-tambal-sulam-hukum-acara-itu-bernama-peraturan-mahkamah-agung/>.
- FNH. "PERMA SCC Beri Kepastian Hukum," *hukumonline.com*. last modified 2015. diakses Februari 20, 2020. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55ef91106d4ca/perma-scc-beri-kepastian-hukum/>

- Hakim, Faisal Luqman, "Simplifikasi Prosedur dengan Pemanfaatan Teknologi dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Perdata", *Jurnal Hukum Acara Perdata (Adhaper)* 5, no.1 (2019): 1-17.
- Harahap, M. Yahya. *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1997.
- Mahkamah Agung. *Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2016*. Jakarta: Mahkamah Agung, 2016.
- Mahkamah Agung. *Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2017*. Jakarta: Mahkamah Agung, 2017.
- Mahkamah Agung. *Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2018*. Jakarta: Mahkamah Agung, 2018.
- . *Naskah Akademis Tentang Pembentukan Hukum Melalui Yurisprudensi*. Jakarta: Mahkamah Agung, 2005.
- Mahkamah Agung RI. *Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035*. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2010.
- Mahkamah Agung. *Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung*. https://putusan3.mahkamahagung.go.id/rumusan_kamar/kamar/kategori/rumusan-kamar-perdata.html.
- . "Yurisprudensi." *Direktori Putusan*. <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/yurisprudensi.html>.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2011.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 2006.
- . *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2001.
- Mulyawan, Budy. "Kekuatan Alat Bukti Informasi Elektronik Dalam Penyidikan Tindak Pidana Kemigrasian." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12 No. 1, (2018): 107-118.
- PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.
- PERMA Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.
- PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.
- PERMA Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan Secara Elektronik.
- PERMA Nomor 2 tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan.
- PERMA Nomor 2 Tahun 2015 jo. PERMA Nomor 4 Tahun 2019 tentang Gugatan Sederhana.
- PERMA Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- PERMA Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
- PERMA Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Perkara Permohonan Dispensasi Kawin.
- Poesoko, Herowati, "Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Penyelesaian Perkara Perdata", *Jurnal Hukum Acara Perdata (Adhaper)* 1, no.2 (2015): 215-237., "Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Penyelesaian Perkara Perdata", *Jurnal Hukum Acara Perdata (Adhaper)* 1, no.2 (2015): 215-237.
- Projodikoro, Wirjono. *Hukum Acara Perdata di Indonesia*. Bandung: Sumur, 1994.
- Rahmadi, Takdir. *Sistem Kamar Dalam Mahkamah Agung : Upaya Membangun Kesatuan Hukum*. 24 Juni 2016. <https://www.mahkamahagung.go.id/id/artikel/2141/sistem-kamar-dalam-mahkamah-agung-upaya-membangun-kesatuan-hukum-profdrtakdir-rahmadi-sh-ilm>.

- Riyanto, Benny. *Materi Diskusi Publik tentang Pembaruan Hukum Acara Perdata Indonesia*.
- Setiawan, I Ketut Oka. *Hukum Perdata Mengenai Orang dan Kebendaan*. Jakarta: FH UTA MA Jakarta, 2011
- Shalihah, Septiana Anifatus. "Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." (Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta) 2018.
- Sholikin, Nur. "Mencermati Pembentukan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA)." *Jurnal Rechstvinding*, (2017).
- Siahaan, Lintong O. "Peran Hakim Dalam Pembaruan Hukum di Indonesia Hal-Hal Yang Harus Diketahui (Proses Berfikir) Hakim Agar Dapat Menghasilkan Putusan Yang Berkeadilan." *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun Ke-36 No. 1 Januari-Maret 2006*, (2006).
- Simanjuntak, Enrico. "Peran Yurisprudensi dalam Sistem Hukum di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 16, No. 1 Tahun 2019, (2019).
- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Peresada, 2006.
- Sofian, Ahmad. *Makna "Doktrin" Dan "Teori" Dalam Ilmu Hukum*. business-law. binus.ac.id, last modified 2016, diakses Februari, 23, 2020 <https://business-law.binus.ac.id/2016/05/30/makna-doktrin-dan-teori-dalam-ilmu-hukum/>.
- Sulardi, dan Yohana Puspitasari Wardoyo. "Kepastian Hukum, Kemanfaatan, Dan Keadilan Terhadap Perkara Pidana Anak." *Jurnal Yudisial* 8, no.3 Desember 2015, (2015): 251-268.
- Sunarto. *Peran Aktif Dalam Perkara Perdata*. Jakarta: Prenadamedia, 2019.
- Sutantio, Retnowulan, dan Iskandar Oeripkartawinata. *Hukum Acara Perdata Dalam Praktik*. Bandung: Alumni Bandung, 1993.
- Sutiyoso, Bambang. "Ruang Lingkup dan Aspek-aspek Kebijakan Pembaharuan Hukum Acara Perdata di Indonesia." *Jurnal Hukum* 9, No. 29, (2002): 1-17.
- Tjukup, I Ketut. Nyoman A. Martiana. Dewa Nyoman Rai Asmara Putra. Nyoma Satyayudha Dananjaya., dan I Putu Rasmadi Arsha Putra, "Penerapan Teori Hukum Pembangunan Dalam Mewujudkan Peradilan Sederhana, Cepat Dan Biaya Murah", *Jurnal Hukum Acara Perdata (Adhaper)* 1, no.1 (2015): 145-160.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman jo. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum Jo. Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.

**KAJIAN FILOSOFIS PRINSIP *AUDI ET ALTERAM PARTEM*
DALAM PERKARA PERDATA****(*Philosophical Study of The Principle of Audi
et Alteram Partem in Civil Cases*)**

Dwi Handayani

Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, Makassar

dwi.handayani@umi.ac.id

Tulisan Diterima: 19-02-2020; Direvisi: 22-06-2020; Disetujui Diterbitkan: 25-06-2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.385-402>**ABSTRAK**

Fenomena ketidakadilan yang muncul saat ini tidak terlepas dari adanya putusan perkara perdata kurang mencerminkan keadilan dan keseimbangan pihak-pihak berperkara di pengadilan, sehingga dapat mencederai keadilan dan kepastian hukum pihak-pihak. Prinsip *audi et alteram partem* merupakan prinsip dalam Hukum acara perdata yang hakikatnya bermakna hakim mendengar kedua belah pihak berperkara di persidangan. Isu hukum yang diangkat dalam tulisan ini adalah apa yang menjadi dasar filosofi prinsip *audi et alteram partem* dalam perkara perdata?. Berjenis penelitian hukum Normatif, dan akan dianalisis dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa, dasar filosofi prinsip *audi et alteram partem* dalam perkara perdata bermakna: adanya keseimbangan hak, persamaan kesempatan untuk memperoleh keadilan sesuai fitrah manusia. Dengan beranjak dari adanya putusan yang tidak menerapkan atau mengesampingkan prinsip *audi et alteram partem* antara lain, keterangan salah satu pihak tidak dimasukkan dalam putusan bahkan dikesampingkan (tidak didengar) sebagai akibat dari tidak terikatnya hakim pada keterangan saksi/ahli karena hal ini merupakan kewenangan hakim. Prinsip hukum menjadi dasar suatu aturan hukum. Untuk meminimalkan penyimpangan prinsip *audi et alteram partem*, seyogyanya segera diatur dalam UU Hukum Acara Perdata baru (menambahkan pasal pada UU Kekuasaan Kehakiman).

Kata kunci: dasar filosofis; *audi alteram partem*; perdata.

ABSTRACT

The phenomenon of injustice that arises at this time is inseparable from the existence of a civil case verdict that does not adequately reflect the fairness and balance of litigants in court, that injures the justice and legal certainty of the parties. The principle of Audi et alteram partem is a principle in the Civil Procedure Law which essentially means that the judge hears both parties litigate at trial. The legal issues raised in this paper are What is the underlying philosophy of Audi et alteram partem principles in civil cases? Normative legal research type, and will be analyzed using the statute approach and conceptual approach. The results of the research show that the basic philosophy of the Audi et alteram partem principle in civil cases is meaningful. There is a balance of rights, equality of opportunity to obtain justice according to human nature. Started from the decision that does not implement or override the principle of Audi et alteram partem. That is, the statement from one of the side does not include in the decision, Be ruled out (not heard) as a result of the judge is not binding to witness/expert statement because of the judge authority. Legal principles form the basis of the rule of law. To decreasing Audi principle mistakes, it should be regulated in the new Civil Procedure Law (adding an article to Law of Judicial Power: Law Number 48 of 2009).

Keywords: philosophical basic; *audi alteram partem*; civil.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Prinsip *audi et alteram partem* belum diatur secara khusus dalam Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Nomor 48 Tahun 2009), akan tetapi dalam peraturan hukum acara perdata, HIR atau RBG antara lain Pasal 121 ayat (1) dan (2) HIR (145 RBG) termuat/ tersirat secara samar atau kabur. Hal ini dapat dilihat pada kalimat “pemanggilan kedua belah pihak” dan “menjawab gugatan”. Adapun Pasal 121 HIR tertulis sebagai berikut:

- (1) “Sesudah surat tuntutan yang dimasukkan itu atau catatan yang dibuat itu didaftarkan oleh panitera pengadilan dalam daftar yang disediakan untuk itu, maka ketua akan menentukan hari dan jam perkara itu akan diperiksa di muka pengadilan negeri, dan ia memerintahkan pemanggilan ke dua belah pihak supaya hadir pada waktu yang telah ditentukan itu, disertai oleh saksi-saksi yang mereka kehendaki untuk diperiksa, dengan membawa segala surat-surat keterangan yang hendak dipergunakan”.
- (2) “Ketika memanggil Tergugat, maka beserta itu hendaklah diserahkan juga sehelai salinan surat tuntutan dengan memberitahukan bahwa ia, kalau mau, dapat menjawab tuntutan itu dengan surat”.

Penerapan prinsip ini, hanya berpedoman pada aturan kode etik dan pedoman perilaku hakim yaitu Surat Keputusan Bersama (SKB) antara ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI) dan ketua Komisi Yudisial Nomor: 047/KMA/SK/IV/2009–02/SKB/P.KY/IV/2009 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim jo. Peraturan Bersama MA dan KY Nomor 02/PB/ MA/IX/2012 dan Nomor 02/PB/P.KY/09/2012 tentang Panduan Penegakan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, sehingga sanksinya kurang tegas karena hanya dikenai pelanggaran kode etik bukan pelanggaran undang-undang. Prinsip

audi et alteram partem diimplementasikan pada proses berperkara perdata, mulai dari perkara masuk sampai dengan pelaksanaan putusan. Namun prinsip ini juga dapat diterapkan pada perkara yang lain, seperti perkara *judicial review* di Mahkamah Agung yang terakomodir pada pemberian kesempatan untuk menyampaikan pendapat para pihak yang berperkara yaitu Termohon sebagai pembuat peraturan perundangan di bawah UU dan Pemohon sebagai pelaksana UU.¹

Prinsip hukum melandasi/ menjadi dasar norma hukum dan diwujudkan dalam pasal-pasal suatu aturan hukum (perundang-undangan). Hakekat dari prinsip *audi et alteram partem* pada perkara perdata tertuju pada “keadilan” dan “mengikat” sebagai norma hukum. Konsekuensi selanjutnya akan berkaitan dengan “karakter” dari perkara perdata itu sendiri, apakah itu berbentuk “permohonan” ataukah “gugatan”. Di samping itu apakah perkara perdata yang diselesaikan melalui Peradilan Umum itu berkarakter dan bersifat “perdata umum” ataukah “perdata khusus”. Dari berbagai isu tersebut di atas, dapat dirangkum inti permasalahan hukumnya: “apa yang menjadi landasan filosofi prinsip *audi et alteram partem* dalam perkara perdata”?

Rumusan Masalah

“Apa dasar filosofi prinsip *audi et alteram partem* dalam perkara perdata”?

Tujuan

Untuk menganalisis dan menemukan dasar filosofis prinsip *audi et alteram partem* dalam perkara perdata, yang dapat dijadikan sebagai bahan untuk membuat/ menyempurnakan suatu kebijakan/ peraturan.

1 Asep Syarifuddin Hidayat, “Penerapan asas *audi et alteram et partem* pada perkara *judicial review* di Mahkamah Agung,” *Mizan: Journal of Islamic Law* 3, no. 1 (2019): 37–50.

Metode Penelitian

Tulisan ini merupakan Penelitian Hukum Normatif yang menitik beratkan pada penelitian asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum dan prinsip-prinsip hukum yang berhubungan dengan proses peradilan. Ilmu Hukum merupakan terjemahan bahasa Inggris: "*jurisprudence*", berasal dari bahasa Latin "*iuris*" dan "*prudentia*".² Tipe kajian hukum berdasar filsafat hukum merupakan tipe penelitian hukum yang mengacu konsep hukum sebagai kaidah yang disebut penelitian normatif.

Untuk menjawab isu hukum, digunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang selanjutnya akan dianalisis dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Selain itu juga digunakan teori-teori hukum antara lain: Teori keadilan (prosedural) John Rawls; Teori Kepastian Hukum menurut John Austin; Teori Persamaan Hukum (*Equality Before The Law*); Teori Keseimbangan (Hak dan Kewajiban).

PEMBAHASAN

Salah satu warisan dari hukum Belanda yang masih berlaku di Indonesia adalah Hukum Acara Perdata yang mengatur cara menegakkan hukum perdata materiil dengan perantaraan hakim, atau hukum yang mengatur cara mengajukan tuntutan hak, memprosesnya, sampai melaksanakan putusan hakim.

Sifat hukum acara perdata adalah: 1) mengatur (*regulative*) jalannya proses perkara di pengadilan, 2) memaksa/mengharuskan untuk ditaati (pada kasus tertentu bila sengaja disimpangi atau dilalaikan, menyebabkan putusan bisa batal demi hukum), 3) diberlakukan (*enter into force*) bagi para pihak, 4) mengikat

(*binding*) bagi para pihak maupun pengadilan (hakim), 5) dipertahankan (*defenced*) untuk menciptakan kepastian hukum.

Jika dikaji bahwa Hukum acara yang berlaku bagi golongan Indonesia dalam peradilan lingkungan pemerintahan untuk Jawa dan Madura diatur dalam *Inlands Reglement* (IR): Reglemen Indonesia. Selain itu hukum acara pidana dan hukum acara perdata dijadikan satu buku dalam HIR berdasarkan S.1941 No.44 tanggal 21 Februari 1941. HIR ini berlaku di *Landraad-landraad*: 1) Jawa Barat yang meliputi: Jakarta, Tangerang, Jatinegara, Bandung, dan Cirebon; 2) Jawa Tengah: Semarang, Salatiga, Pekalongan, Surakarta, Yogyakarta dan Magelang; 3) Jawa Timur: Surabaya, Gresik, Malang dan Kediri.

Nama semula dari HIR adalah *Inlandsch Reglement* (IR) yang berarti reglemen Bumiputera. IR ditetapkan dengan *Gouvernements Besluit* (Keputusan Pemerintah) tanggal 5 April 1848, *Staatsblad* (S)1848 No.16 dan mulai berlaku tanggal 1 Mei 1848. Pembaruan IR menjadi HIR dalam tahun 1941 (S.1941 No.44) ternyata tidak membawa perubahan yang berarti pada hukum acara perdata, tetapi hanya terjadi dalam bidang hukum acara pidana saja.³

Reglemen yang memuat tentang pembuktian (berdasar laporan yang ditulis tanggal 6 Juni 1848 (T.13, hal. 370)) dan menyarankan agar hakim tidak menerapkan pasal-pasal pembuktian dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW) untuk Pengadilan Negeri karena aturan tersebut hanya sekedar perubahan-perubahan yang perlu.⁴ Adanya perubahan terjadi pada tahun 1941 sekedar perbaikan/ revisi yang disebut

2 Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), 32.

3 Moh Taufik Makarao, *Pokok-pokok hukum acara perdata* (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), 2.

4 R Soepomo, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri, cet XV* (Jakarta: PT Percetakan Penebar Swadaya, 2002), 62.

Herzien, sehingga menjadi *Het Herziene Indonesisch Reglement* atau disingkat HIR, diterjemahkan sebagai reglemen Indonesia yang diperbaharui atau Reglemen Indonesia Baru (RIB).

Audi et Alteram Partem merupakan prinsip umum yang berlaku universal pada proses beracara, sehingga sejak aturan dibuat dan diberlakukan pemerintah Belanda, berlaku pula untuk negara jajahannya termasuk Indonesia, salah satu di antaranya adalah HIR/ RBG. Setelah Indonesia merdeka dan seiring dengan perkembangan masyarakat, terjadi perkembangan hukum di Indonesia sehingga aturan-aturan pun sudah mulai dibuat oleh bangsa kita sendiri, di antaranya adalah aturan di bidang Kekuasaan Kehakiman, sedang yang berkaitan dengan prinsip-prinsip hukum di bidang acara perdata masih menggunakan aturan HIR/ RBG.

Makna *Audi et Alteram Partem* (Filosofi *Audi/Mendengar*)

Menurut Henry Campbell Black, kata *Audi* bermakna mendengar⁵. Hakim sebelum memutus perkara yang sedang dihadapi, perlu mendengarkan dengan baik dan teliti dari keterangan yang disampaikan oleh para pihak yang berperkara di pengadilan. Agar dapat mendengarkan dengan baik, memerlukan sarana (*audio* istilah teknis) dapat berupa alat tetapi dapat pula berupa non teknis yaitu adanya niat dari pihak yang memberikan keterangan sesuai dengan peristiwa konkret yang disampaikan dengan baik dan jelas.

Filosofi “mendengar” (*audio*) merupakan dasar/ prinsip untuk menggali sedalam-dalamnya/ hakikat dari kata dasar itu sendiri. Dasar dari kata *audi* berarti mendengar (dengarlah). Apabila mendengarkan, dibutuhkan sarana yang baik agar dapat

ditangkap hasilnya dengan jelas dan dapat dipahami sebagai bahan/ keterangan untuk menuangkan sesuatu/ memutuskan kebijakan/ peraturan. Contoh: pembuat undang-undang (legislatif), eksekutif, yudikatif (hakim). Filosofi “mendengar” ini dimaknai secara luas. Apabila dihadapkan pada pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif), maka filosofi “mendengarkan” itu dapat diperoleh dari mana saja dan dari siapa saja yang berupa keterangan-keterangan atau bahan-bahan baik dalam bidang hukum atau non hukum, demikian juga jika dihadapkan pada pembentuk hukum konkret (dalam hal ini hakim), maka hakim tidak hanya sebagai corong undang-undang (menerapkan undang-undang) saja, akan tetapi filosofi “mendengar” ini dapat diterapkan dari proses persidangan yang dihadapi hakim dalam kehidupannya sehari-hari dengan mendengarkan, menggali, menemukan dan menafsirkan serta menyimpulkan dari keterangan-keterangan yang disampaikan oleh pihak-pihak di muka persidangan. Informasi juga dapat diperoleh dan dikaji dari kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat, selanjutnya akan digunakan sebagai bahan untuk mendapatkan kebenaran atas perkara yang disengketakan sehingga keadilan dan kepastian hukum dapat dicapai secara seimbang serta bermanfaat pula bagi masyarakat.

Filosofi asas/prinsip merupakan dasar dari suatu aturan hukum, kalau digali lebih dalam akan ditemukan inti/ hakikat dari dasar aturan. Prinsip *audi et alteram partem*, jika digali lagi akan ditemukan inti dari makna “mendengar” dalam arti mendengar yang seluas-luasnya dari berbagai aspek/ segi. Kalau ditelusuri lagi, asas ini akan dituangkan dalam suatu norma. Norma dapat berupa perintah, larangan, kewenangan dan selanjutnya norma akan diwujudkan dalam bentuk kaidah dan akhirnya dituangkan dalam suatu aturan hukum positif.

5 Henry Campbell Black et al., *Black's law dictionary*, vol. 196 (St. Paul: West Group, 1999), 156.

Prinsip atau asas bersifat meta kaidah. Prinsip ini dituangkan dalam bentuk norma yang berisi perintah atau kewenangan. Dikaitkan dengan prinsip *audi et alteram partem*, merupakan perintah kepada hakim untuk menerapkan prinsip ini supaya terdapat keseimbangan hak untuk didengar keterangannya masing-masing pihak sehingga tercapai keadilan. Makna *audi et alteram partem* dalam arti luas, dan diterapkan pada proses persidangan yaitu: 1) Memberi kesempatan yang sama kepada pihak-pihak untuk dipanggil ke persidangan; 2) Mendengar keterangan dalam gugatan dan menjawab gugatan Penggugat; 3) Memberi kesempatan kepada pihak-pihak untuk membuktikan, membagi beban pembuktian secara proporsional; 4) Memberi kesempatan kepada pihak-pihak untuk membuat kesimpulan; 5) memutuskan berdasar *audi et alteram partem* ; 6) Memberi kesempatan untuk mengajukan upaya hukum (banding, kasasi, PK) dalam hal tidak mencerminkan keadilan bagi pihak yang dikalahkan.

Mengingat bahwa Ilmu Hukum itu berisi norma-norma sehingga bersifat normatif, maka pengkajiannya terbatas pada konsep-konsep hukum untuk jenis penelitian normatif. Mengacu pada konsep hukum, maka jenis penelitian normatif menggunakan metode *doctrinal nomologic* antara lain dengan metode sistemisasi, interpretasi, eksposisi (membentuk pengertian-pengertian baru).⁶ Tipe kajian hukum yang mengacu pada konsep hukum dengan metode *doctrinal nomologic* yang bertitik tolak dari kaidah sebagai ajaran yang mengkaidahi perilaku, digunakan untuk mengemban (penulis menggunakan kata menerapkan) teori hukum dan ilmu hukum. Penerapannya dengan pemaparan/ interpretasi dan sistematisasi.

Asas-asas⁷ sebagai dasar untuk mengambil keputusan digunakan untuk menganalisis, membentuk pengertian-pengertian dan penggolongan (kategorisasi) dan klasifikasi (menempatkan pengertian-pengertian dalam suatu susunan yang berkaitan menurut unsur-unsur persamaan yang dimiliki pengertian-pengertian itu).

Pemaparan dan sistematisasi material hukum dilakukan dengan cara dari bahan/ pengamatan diinventarisasi, dideskripsikan, dikelompokkan, dan dipisahkan mana yang esensial mana yang tidak, kemudian dihubungkan, yang berarti mengonstruksi teori untuk menata kenyataan, menganalisis dan memahaminya dan hasilnya berupa pengetahuan hasil interpretasi dalam arti memuat teori (meski tidak murni obyektif dan netral). Pada pemaparan hukum berarti menentukan isi hukum atau aturan hukum, menetapkan kaidah hukum.

Khususnya oleh para filsuf *rasionalistik* dan matematikus dikembangkan teori koherensi. Kebenaran putusan (proposisi) ditautkan pada konteks *sistematika* di mana terdapat kebenaran adalah inti teori tersebut. Jika diturunkan (diderivasi) dengan cara yang tepat berdasar titik tolak sistem putusan (sistem proposisi) maka putusan adalah benar. Kebenaran ini sama dengan kepastian (*zekerheid*), setidaknya-tidaknya dalam kerangka titik tolak dari sistem tersebut.⁸

Tinjauan dari segi teknik proses persidangan, agar hakim dapat mendengar keterangan para pihak yang berperkara di muka persidangan dengan baik dan benar, maka dibutuhkan suatu ketrampilan untuk menyaring dan memilih kata dan kalimat yang

6 B Arief Sidharta, *Refleksi tentang struktur ilmu hukum: sebuah penelitian tentang fundasi kefilsafatan dan sifat keilmuan ilmu*, III. (Bandung: Mandar Maju, 2009), 159.

7 Mochtar Kusumaatmadja dan B Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum* (Bandung: Penerbit Alumni, 2000), 11.

8 B Arief Sidharta, *Refleksi tentang Hukum*, ed. Dr.Mr.JJ.H.Bruggink (Bandung: Citra Aditya, 2011), 26.

relevan bagi hukum serta berkaitan dengan peristiwa yang disengketakan, kemudian disusun dalam kalimat yang logis agar mudah dipahami dan dianalisis dengan penalaran-penalaran hukum sehingga hakim dapat memutuskan dengan seadil-adilnya berdasar keterangan masing-masing pihak dan alat-alat bukti yang diajukan oleh baik Penggugat maupun Tergugat.

Pembahasan menurut para ahli hukum, Bambang Sutyoso menulis prinsip *audi et alteram partem* dalam proses peradilan menghendaki keseimbangan *prosesuil* dalam pemeriksaan.⁹ Hal ini bermakna, pihak-pihak harus diperlakukan secara adil dengan memberi kesempatan yang sama secara adil dan berimbang. Sebagaimana dalam konteks yang lebih luas, hakim harus mendengar keterangan masing-masing pihak di muka persidangan melalui jawab menjawab, proses pembuktian, menyampaikan kesimpulan, putusan dan pelaksanaan putusan.

Henry P. Panggabean menambahkan bahwa, prinsip mendengar kedua belah pihak lebih dikenal dengan asas *Audiatur et Alteram Partem*.¹⁰ Penerapan asas ini meliputi pengajuan alat bukti di muka sidang yang dihadiri oleh kedua belah pihak (Pasal 132a dan Pasal 121 ayat (2)) HIR; Pasal 145 ayat (2) dan Pasal 157 RBg serta Pasal 47 Rv. Para pihak berperkara harus sama-sama diperhatikan, berhak atas perlakuan yang sama dan adil, sesuai dengan pandangan Taufik Makarao menyebut asas *audi et alteram partem* (para pihak harus didengar).¹¹

Hakim harus bekerja secara profesional dan berkualitas dalam mendengarkan

informasi dan keterangan yang disampaikan para pihak. Pihak Penggugat dan Tergugat harus berbicara dengan jelas dan menyampaikan kebenaran fakta-fakta yang disampaikan di muka persidangan dengan disertai bukti-bukti untuk mendukung kebenaran keterangannya. Pihak Penggugat membacakan gugatannya, sedang pihak Tergugat menjawabnya disesuaikan dengan bahasa hukum yang berlaku sehari-hari di persidangan.

Proses dimulai dari pembacaan gugatan oleh Penggugat pada sidang mediasi dan ditanggapi oleh Tergugat. Jika tidak berhasil didamaikan oleh hakim tunggal (mediator) maka dilanjutkan ke persidangan majelis dengan hakim ketua dan dua hakim anggota. Persidangan dimulai dengan membaca gugatan kemudian Tergugat menjawab dan akan ditanggapi oleh Penggugat dengan *Replik*, selanjutnya ditanggapi lagi oleh Tergugat dengan *Duplik*. Jika sudah dianggap cukup oleh hakim, maka dilanjutkan dengan pembuktian, masing-masing pihak diberikan kesempatan untuk mengajukan alat-alat bukti dan setelah dianggap cukup, maka para pihak membuat kesimpulan untuk selanjutnya diserahkan kepada hakim sebagai dasar untuk memutuskan perkara. Berdasarkan tahap-tahap proses persidangan tersebut hakim harus dapat menggali dan menemukan kebenaran peristiwa yang disengketakan (nyata-nyata terjadi) dan menerapkan hukumnya (jika sudah ada aturan/undang-undangnya) untuk diputuskan, jika belum ada aturannya maka hakim dapat melakukan penemuan hukum. Dalam praktik peradilan, idealnya hakim harus memutuskan perkara berdasarkan pertimbangan hukum pada empat aspek yaitu filosofis, asas-asas hukum, aturan hukum positif dan budaya masyarakat hukum.¹²

9 Sri Wardah dan Bambang Sutyoso, *Hukum Acara Perdata dan Perkembangannya di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 2007), 303.

10 Henry P. Panggabean, *Skematik Ketentuan Hukum Acara Perdata dalam HIR*, I. (Bandung: Penerbit Alumni, 2015), 55.

11 Makarao, *Pokok-pokok hukum acara perdata*, 12.

12 Dedy Muchty Nugroho, "Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perkara Perdata Berdasar Asas Peradilan Yang Baik," *Qistie: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 1 (2017): 9–25.

Jika dibandingkan dengan pembentuk Undang-Undang (dalam arti abstrak/ hakim pembentuk hukum konkret), maka produk undang-undang itu seyogyanya juga memuat aspek filosofis, yuridis dan sosiologis (budaya kemasyarakatan hukum). Menurut Jawardi¹³ bahwa dalam budaya masyarakat hukum tercakup nilai-nilai, sikap dan perilaku anggota masyarakat dalam kehidupan hukum. Selain itu apa yang diputus oleh hakim sebagai implementasi dari prinsip Audi seyogyanya juga harus mengandung unsur “*fairness*” yaitu memberi kesempatan yang sama bagi para pihak berperkara sebagaimana ditulis oleh Fence M Wantu.¹⁴ Fungsi hakim sebagai pembaharu hukum yang diberi kebebasan untuk menggali nilai-nilai hukum, melakukan penemuan hukum dan menciptakan hukum baru.¹⁵

Prinsip *audi et alteram partem* yang diimplementasikan dalam proses perdamaian (mediasi) di pengadilan dapat dimaknai sebagai gambaran seorang mediator (hakim di pengadilan) berperan menyelesaikan sengketa dengan tepat tanpa ikut campur secara langsung ke dalam sengketa, akan tetapi justru dituntut ketrampilan seorang mediator untuk menyelesaikan sengketa. Seorang mediator harus bisa mendengarkan secara efektif, menangkap dan memahami pesan-pesan yang disampaikan oleh pihak-pihak¹⁶ dan memberi kesempatan kepada pihak-pihak untuk menjelaskan

permasalahannya secara langsung. Mediator harus lebih banyak mendengarkan, melihat permasalahan dengan jernih untuk mengetahui kepentingan para pihak yang bersengketa, sehingga dapat diketahui akar permasalahannya dengan jelas¹⁷. Sependapat dengan **Green** dalam **Syahrizal Abbas** yang menulis tentang dua model penyelesaian sengketa dengan metode penyelesaian sengketa dalam bentuk formal dan informal.¹⁸

Mengkaji *audi et alteram partem* dalam Hukum Acara Perdata (Hukum Formal) akan berkaitan dengan Hukum Materiil (Hukum Perdata). Sependapat dengan pandangan di atas, Efa Laela Fakhriah menulis yang intinya bahwa Hukum Acara Perdata mengatur tata cara bagaimana seseorang harus bertindak terhadap orang lain, negara atau badan hukum, jika hak dan kepentingan mereka terganggu, diselesaikan melalui pengadilan demi tercapainya tertib hukum.¹⁹ Berbeda dengan pandangan **Peter Mahmud Marzuki** bahwa Hukum Acara Perdata mengatur gugatan dengan obyek sama yang juga diatur dalam hukum bisnis, keabsahan dan kewenangan pengadilan, pembuktian, penjatuhan putusan dan eksekusi putusan.²⁰ Demikian juga pandangan Wirjono Prodjodikoro yang tidak jauh berbeda dengan ke dua ahli hukum di atas.²¹

13 Jawardi, “Strategi Pengembangan Budaya Hukum,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, no. 1 (2016): 77–93.
14 FenceM Wantu, “Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata,” *Jurnal Dinamika Hukum* 12, no. 3 (2012): 479–489.
15 Sunny Ummul Firdaus dan dkk, “Peran Dissenting opinion hakim konstitusi dalam pembaharuan hukum nasional,” *Jurnal Penelitian Hukum de Jure* 20, no. 1 (2020): 1–10.
16 Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), 134–135.

17 Nurnaningsih Amriani, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2011), 89.
18 Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), 292.
19 Efa Laela Fakhriah, *Perbandingan HIR dan RBG sebagai hukum acara perdata positif di Indonesia* (Bandung: Keni Media, 2015), 7.
20 Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, 188.
21 Makarao, *Pokok-pokok hukum acara perdata*, 5.

Nilai-Nilai Filosofis dalam *Audi et Alteram Partem*

Muatan filosofis yang terkandung dalam *audi et alteram partem* mencakup antara lain nilai-nilai keadilan dan keseimbangan (kesamaan secara proporsional).

Nilai Keadilan

Keadilan menjadi syarat mutlak dalam suatu hubungan antar pribadi, dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Banyaknya tuntutan keadilan yang akhir-akhir ini mengemuka, sebenarnya merupakan tuntutan normatif. Keadilan yang dimaksud adalah “keadilan prosedural”/“keadilan formal” (*Procedural Justice*). Keadilan prosedural²² terkait dengan berbagai proses dan perlakuan terhadap orang-orang yang terlibat dalam proses tersebut. Berdasar temuan dari hasil penelitian menunjukkan keterkaitan antara keadilan prosedural dengan keadilan *distributif* dan paling banyak diyakini bahwa keadilan prosedural berperan menjelaskan keadilan *distributif* menurut Brockner dkk., Greenberg, Gilliland, Moorman. Asumsinya bahwa dalam prosedur yang adil, ada *share* untuk mengontrol prosedur tersebut. Kontrol yang dimaksud ada dua bentuk yaitu kontrol terhadap *input* dan kontrol terhadap *output* (putusan).

Dworkin berpendapat bahwa norma-norma (standar) ukuran prinsip *audi et alteram partem* memerintahkan kepada penegak hukum (hakim) untuk memberikan hak dan kesempatan yang sama (supaya adil) di muka persidangan. Prinsip keadilan prosedural dalam *audi et alteram partem* ini diekspresikan dalam penerapan prosedur penyelesaian sengketa perdata sampai pada putusan hakim. Tolok ukurnya adalah “ketaatan” pada prosedur Hukum Acara

Perdata. *Procedural Justice: It refers to procedures applied in settling a dispute or taking a decision*,²³ namun keadilan prosedural belum cukup untuk menyelesaikan sengketa, harus dilihat substansi sengketa. Keadilan substansial diekspresikan pada persoalan substansial sengketa yang dikaitkan dengan hak dan kewajiban para pihak, dengan tolok ukur “kepatutan”.²⁴

Tolok ukur hukum yang adil, terdapat dalam putusan pengadilan dengan merujuk pandangan Rijkshof, dua model putusan pengadilan yaitu:²⁵ (1) Yurisprudensi berdasar pertimbangan aturan hukum yang berlaku umum disebut keadilan formal (keadilan hukum/*legal justice*), sesuai pandangan Marc Galanter (*Justice in many rooms*), keadilan *disetting* menurut hukum positif yang berlangsung di ruang-ruang pengadilan. (2) Yurisprudensi yang mempertimbangkan situasi dan kondisi spesifik dari kasus, berdasarkan pada pertimbangan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, disebut keadilan material (substansif).

Persamaan hukum tidak selalu identik dengan keadilan, sebaliknya perbedaan hukum tidak selalu berarti ketidakadilan. Sidgwick dalam John Rawls menulis keadilan diekspresikan sebagai kesetaraan dan kesetaraan diimplikasikan dalam pandangan hukum/ lembaga ketika dianggap sebagai aturan-aturan umum, dijelaskan bahwa hukum dan lembaga bisa sama-sama hadir namun tidak adil.

Beberapa pemikir tentang “teori keadilan” antara lain Aristoteles, dengan konsepnya menurut banyak kalangan merupakan awal mula diformulasikannya keadilan. Hukum yang dibuat oleh penguasa/ pemerintahan sah sebagai hukum positif, harus diaplikasikan

22 Faturochman, “Keadilan Sosial: Suatu Tinjauan Psikologi,” *Buletin Psikologi*, Tahun VII, 1999, 13–27.

23 I Atmadja dan Dewa Gede, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis* (Malang: Setara Press, 2013), 76.

24 Ibid., 75.

25 Ibid., 84.

secara adil. Standard prosedural²⁶ prinsip "*audi et alteram partem*" dipandang sebagai ketentuan keadilan, disebut prinsip-prinsip keadilan alamiah menurut pandangan Amerika dan Inggris.

Pandangan John Rawls tentang keadilan prosedural, pada dasarnya menentukan adanya persamaan perlakuan di muka hukum, sama dengan asas "semua orang diperlakukan sama di muka hukum" (*Equality before the law*). John Rawls menulis tentang pentingnya dua prinsip keadilan dan tolak ukur hukum yang adil adalah aturan hukum yang melindungi pihak yang posisinya lemah.

Pandangan John Rawls dikaitkan dengan keadilan dalam *audi et alteram partem* sangatlah berbeda. Keadilan menurut *Equality before the law* merujuk pada persamaan di muka hukum bagi setiap orang, jadi tidak ada orang yang kebal hukum, sedangkan keadilan menurut *audi et alteram partem* : memberikan kesempatan yang sama bagi pihak-pihak berperkara di muka persidangan. Maknanya, adalah perlakuan yang sama secara proporsional dalam proses peradilan.

Neil Mac Cormick menulis keadilan *prosedural* yang ditemukan di luar undang-undang diimplikasikan pada tugas-tugas hakim dalam proses peradilan. Hakim harus melakukan keadilan menurut hukum, bukan keadilan murni dan sederhana. "Norma-norma sistem hukum menyediakan konsepsi konkret keadilan yaitu kesetaraan/keseimbangan hak dan kewajiban masing-masing pihak".²⁷ Dibandingkan dengan keadilan substantif, bukan berarti hakim harus selalu mengabaikan bunyi undang-undang, melainkan hakim bisa mengabaikan undang-undang yang tidak memberi rasa keadilan, tetapi tetap berpedoman pada

formal-prosedural undang-undang yang sudah memberi rasa keadilan dan sekaligus menjamin kepastian hukum.

Teori tentang keadilan menurut Robert Casad menyebutnya dengan *due process* yaitu prosedur yang memberikan kesempatan sama, terbuka, dan cukup (*fair* dan *adequate*) bagi para pihak untuk memaparkan pada persoalan atau perkaranya.²⁸

Ronald Dworkin menulis tentang teori moralitas koherensi yang terdiri dari dua model, salah satu model tersebut adalah model "konstruktif" (*adjudikasi*) hukum umum dengan memperlakukan intuisi keadilan sebagai ciri-ciri teori umum yang akan disusun dan dikenal oleh pengacara.²⁹ Pendapat ini jika dikaji, ada keterkaitan/ hubungan erat dengan *audi et alteram partem* , karena di dalamnya terkandung nilai-nilai moral sebagai dasar dan pedoman dalam suatu aturan.

Penulis Amartya Sen dalam prakata buku *The Idea of Justice* cukup jelas memperlihatkan bahwa, "Apa yang disajikan adalah teori tentang keadilan dalam pengertian yang luas".³⁰ Yaitu pendekatan menuju keadilan *multikulturalistik*, artinya tidak hanya melihat keanekaragaman budaya keadilan, melainkan juga mengupayakan bagaimana keadilan *pluralistik* itu bisa sekurang-kurangnya sampai pada membuat masyarakat menjadi lebih adil dan mengurangi ketidakadilan, dan bukannya memelihara konflik tentang keadilan.

Kesimpulan penulis, bahwa keadilan merupakan perlakuan yang sama sesuai hak dan kewajiban (tidak memihak pada siapa pun). Keadilan berhubungan erat

26 M Khozim, *The Concept of Law* (Bandung: Nusa Media, 2011), 249.

27 Neil MacCormick, *Legal reasoning and legal theory* (Oxford: Clarendon Press, 1994), 74.

28 Elisabeth Sundari, "Modifikasi prosedur class action di Indonesia melalui pendekatan keadilan dan efisiensi" (Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Disertasi, 2010), 2.

29 Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (London: Gerald Duckworth & Co.Ltd., 1997), 160.

30 Benyamen Molan, "Amartya Sen: Keadilan Multikulturalistik," *Ringkasan Jurnal Etika Sosial* 16, no. 2 (2012): 255-285.

dengan hukum (aturan-aturan penguasa yang sah, bersumber pada hukum Tuhan), hukum harus digabungkan dengan keadilan supaya benar-benar berarti sebagai hukum, karena hukum bertujuan untuk tercapainya rasa keadilan pada masyarakat. Pada saat keadilan digunakan sebagai ukuran hukum, diasumsikan bahwa hukum baik untuk dilakukan/ dibuat agar sesuai dengan keadilan. 'Keadilan' dalam konteks ini merupakan kriteria moral yang substantif. Hukum seharusnya mengalokasikan hak, kewajiban/ sumber daya dengan cara tertentu, dan apabila hal itu tidak dilakukan maka diartikan sebagai "tidak adil".

Prinsip keadilan di depan hukum senantiasa mengalahkan kaum yang lemah, maka hukum yang adil bagi semua masyarakat mesti melampaui prinsip persamaan di depan hukum (*Equality before the law*), dengan upaya mereformasi institusi-birokrasi hukum, praktik dan prosedur penyelesaian sengketa, pertimbangan dan putusan pengadilan.³¹ Proses penyelesaian sengketa perdata di peradilan, akan diakhiri dengan hasil (*output*) berupa putusan berdasar prinsip *audi et alteram partem* yang dapat dikaji dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) putusan, untuk mengukur adil dan tidaknya nilai keadilan prosedural. Kehadiran pengadilan bukan hanya sebagai lembaga independen namun diharapkan dapat memberikan layanan berkeadilan bagi masyarakat.³²

Penulis berpendapat bahwa, nilai keadilan pada prinsip *audi et alteram partem* merupakan *lex specialis* dari nilai keadilan pada prinsip *Equality before the law*. Sayangnya prinsip *audi et alteram*

partem belum diatur dalam UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, sedangkan *Equality before the law* sudah diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 H ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 jo. Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009. Oleh karena itu sangat perlu untuk segera menyempurnakan UU Kekuasaan Kehakiman dan mengundang RUU Hukum Acara Perdata baru.

Nilai keseimbangan/ kesamaan

Nilai kesamaan dapat ditunjukkan melalui proses persidangan perkara perdata, berupa pemberian kesempatan dan perlakuan sama dan seimbang di depan persidangan. Tahapan dari proses jawab menjawab sampai pada proses pembuktian adalah yang cukup sulit untuk tercapainya keseimbangan hak dalam praktik peradilan dan itu dianggap tidak adil, tidak berimbang serta berat sebelah. Berdasar kajian teoritis Pasal 163 HIR tentang pembuktian, pada dasarnya beban pembuktian ada pada pihak yang mengajukan gugatan (Penggugat) namun berdasarkan kajian praktik beban tersebut terasa berat bagi Penggugat dan dirasa tidak adil dan tidak seimbang dengan beban pihak Tergugat (putusan MARI Nomor 56K/Sip/1956 Tanggal 28 Maret 1956 tentang gugat cerai istri kepada suami). Oleh karena itu hakim membebaskan pembuktian terlebih dulu kepada Tergugat berdasar prinsip keadilan dan kepatutan, sehingga secara tidak langsung prinsip *audi et alteram partem* telah diimplementasikan dalam putusan hakim dan keadilan substansial diutamakan dari pada keadilan prosedural.

Beberapa peneliti sudah banyak mengulas tentang prinsip keseimbangan sehingga memunculkan konsep-konsep dan pengertian tentang keseimbangan. Kata³³ "keseimbangan-seimbang" atau *evenwicht-*

31 Stanislaus Atalim, *Penerapan asas peradilan dari the rule of law ke the rule of justice*, ed. Amad Sudiro, 1 ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), 121.

32 Haikal Arsalan, "Reformasi hukum dan HAM dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial," *Jurnal HAM* 11, no. 1 (2020): 39–49.

33 Agus Yudha Hernoko, "Asas proporsionalitas dalam kontrak komersial" (Universitas Airlangga, Disertasi, 2007), 27.

evenwichtig (Belanda) atau *equality-equal-equilibrium* (Inggris) bermakna leksikal “sama, sebanding” menunjuk suatu keadaan, posisi, derajat, berat dan lain-lain. *Black’s Law Dictionary* mendefinisikan *equal* sama dengan *alike; uniform. Word equal as used in law implies not identify but duality and used of one thing as the measure of another.*³⁴

Pendapat **Milton C. Jacobs** yang dikutip oleh **Achmad Ali** menulis bahwa: “*General rules of evidence are the same in equity as at law*”.³⁵ Dalam membagi beban pembuktian, hakim antara lain akan berpedoman pada *prinsip fair trial* dan *prinsip imparcialitas* (tidak memihak).

Berdasarkan skala yang lebih luas, prinsip “proporsionalitas” dapat diterapkan untuk mengukur keseimbangan keseluruhan beban kewajiban yang terdapat dalam suatu hubungan kontraktual.³⁶ Menurut **A.Pitlo**, Hakim harus membagi beban pembuktian sedemikian rupa sehingga pihak yang dibebani untuk memberikan bukti itu lebih ringan dari pada bagi pihak lawan jika ia memberikan bukti yang sebaliknya.³⁷ Jadi pendapat di atas mengasumsikan bahwa hakim harus dapat memutuskan perkara berdasarkan kesempatan yang diberikan secara seimbang kepada pihak-pihak untuk membuktikan sesuai beban yang ditetapkan hakim berdasarkan prinsip proporsionalitas, supaya keadilan tercapai.

34 Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, ed. Bryan A. Garner, Sixth edit. (St. Paul Minn: West Publishing co, 1990), 536.

35 Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Asas-asas Hukum Pembuktian Perdata* (Jakarta: Kencana Pranadamedia, 2012), 27.

36 Yohanes Sogar Simamora, “Prinsip Hukum Kontrak dalam Pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah” (Universitas Airlangga, Disertasi, 2005), 44.

37 APitlo dan M Isa Arief, *Pembuktian dan Daluwarsa: menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Belanda* (Bogor: Penerbit PT Intermasa, 1986)., alih bahasa M.Isa Arief, SH., asli bk: “bewijs en Verjaring naar het Nederlands burgerlijk Wetboek” terbitan H.D. Tjeenk Willink & Zoon, NV Haarlem-Nederland-1968, PT Intermasa, cet.I, Jakarta, 1978,48.

Muatan *Audi et Alteram Partem* dalam peraturan Hukum Acara Perdata

Dasar filosofis dari Hukum acara perdata, bersumber dan berlandaskan pada Pancasila dan UUD RI 1945 sebagai sumber hukum tertinggi dalam susunan hierarkis peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Undang-Undang Dasar RI 1945

Secara khusus belum ditemukan pasal dalam UUD 1945 yang mengatur prinsip *audi et alteram partem*, namun karena sifat dan karakter dari prinsip itu abstrak-umum dan sebagai pedoman dalam suatu aturan, sehingga prinsip bersifat meta norma, kabur dan samar. Prinsip Audi secara samar tersirat dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 H ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (1) UUD 1945.

Herzien Indonesisch Reglement (HIR)-Rechtsreglement Buitengewesten (RBG)

Prinsip *audi et alteram partem* belum diatur secara khusus dalam UU Nomor 48 Tahun 2009, namun dapat ditunjukkan antara lain tersirat dalam Pasal 121 ayat (1) dan (2) HIR (145 RBG)., meskipun normanya masih samar/kabur. Contoh dapat dilihat pada kalimat “pemanggilan kedua belah pihak” dan “menjawab gugatan”, kondisi ini sudah wajar sehingga berdampak bahwa tidak ada satu pun undang-undang yang jelas dan sempurna.

Jika dikaji secara mendalam, kekaburan pasal karena prinsip bersifat umum dan abstrak (meta norma). Dari segi filosofi dari prinsip/asas, terbatas sebagai dasar-dasar pokok/ pedoman untuk pembuatan aturan. Istilah kata “Meta” (latin): *a goal, bound/turning point. In old English law, the term was used to denote a bound*³⁸ berarti: tujuan, terikat/ titik balik. Dalam hukum Inggris kuno, istilah ini digunakan untuk menunjukkan “terikat”. Norma: “*norm*” (bahasa Belanda): pokok kaidah, aturan, ukuran, kadar. Menurut **Dworkin**, norma sama dengan *principle*

38 Black et al., *Black’s law dictionary*, 196:990.

atau standar tingkah laku (aspek sosiologis). Norma hukum berbentuk: (1) *Verplichtende* (meletakkan kewajiban: perintah/ larangan); (2) *Veroorlovene* (membolehkan); (3) *Bevoegverlenende* (memberi kewenangan). Dworkin berargumen, ketika hakim kehabisan landasan yang berdasar pada hukum positif, hakim harus mendasarkan putusannya tidak pada norma bukan hukum atau standar non-hukum, namun pada suatu "prinsip hukum". Prinsip hukum adalah bagian dari hukum (aturan positif) dan mengikat hakim.

Norma yang tersurat dalam Pasal 121 ayat (2) HIR mengatur agar Tergugat pada saat pemanggilan sidang, menyertakan jawabannya dengan surat. Jawaban Tergugat dapat berupa bantahan dan pengakuan³⁹, jawaban pokok perkara serta gugat balik (*rekonvensi*). Dalam eksepsi (bantahan) kewenangan mengadili diputus melalui putusan sela, sedang eksepsi selain itu diputus bersama-sama dengan pokok perkara. Muatan *audi et alteram partem* yang tersurat dalam Pasal 121 ayat (2) yaitu adanya pemberian kesempatan untuk menjawab gugatan Penggugat, namun kesempatan itu sebenarnya merupakan hak Tergugat.

Pengkajian selanjutnya adalah Pasal 122 HIR (146 RBG) yang intinya, surat panggilan yang harus diterima pihak Tergugat dengan hari persidangan seyogianya tidak boleh kurang dari 3 hari dan juga tidak boleh terlalu lama sampai beberapa minggu misalnya. Jadi tergantung jarak antara rumah Tergugat dengan pengadilan negeri yang menyidangkan perkara pihak-pihak. Jika jaraknya dekat maka waktunya juga pendek, asalkan rentang waktu pemanggilan sidang dengan hari sidang minimal 3 hari kerja. Berdasarkan waktu tersebut, maka para pihak akan mempersiapkan pembelaannya/ jawabannya dengan baik, melalui kuasanya atau tanpa kuasa sehingga persidangan akan

berjalan lancar dan kedua belah pihak sama-sama hadir untuk didengar keterangannya di muka persidangan. Pemberian kesempatan yang sama ini mengasumsikan bahwa hakim telah mengimplementasikan prinsip *audi et alteram partem* pada tataran aturan hukum acara perdata. Ketentuan itu juga dapat dilihat dalam Pasal 123 ayat (3) HIR (147 RBG) yang memerintahkan supaya kedua belah pihak yang diwakili oleh kuasanya dalam persidangan datang untuk menghadap sendiri dan kuasa itu tidak berlaku buat presiden. Apabila dikaji pasal tersebut, di satu sisi undang-undang membolehkan para pihak diwakili oleh kuasanya akan tetapi di sisi lain terdapat norma hukum yang memerintahkan kepada hakim (Pengadilan Negeri), agar para pihak yang diwakili kuasanya datang menghadap sendiri. Pasal ini membingungkan dan menimbulkan masalah dalam implementasinya jika dikaitkan dengan *audi et alteram partem*. Secara yuridis muatan prinsip tersebut termuat dalam aturan akan tetapi implementasinya menjadi bertentangan dan dapat disimpangi mengingat prinsip itu masih bersifat abstrak umum. Oleh karena itu dengan menggunakan prinsip/ asas kebebasan hakim dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman, maka penyelesaiannya adalah para pihak yang sudah diwakili kuasanya dapat tidak hadir di persidangan karena segala urusannya telah dikuasakan secara khusus kepada kuasa hukum (advokat/ pengacara).

SEMA Nomor 6 Tahun 1994 jo. SEMA Nomor 1 Tahun 1971 jo. SEMA Nomor 2 Tahun 1952 mengatur syarat surat kuasa khusus secara formal, mencantumkan 1) dengan jelas kegunaan/ keperluan untuk apa; 2) kompetensi relatif; 3) identitas para pihak; 4) ringkasan pokok/obyek yang disengketakan.⁴⁰

39 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1993), 94.

40 Ahmad Kamil dan M Fauzan, *Ke arah pembaruan hukum acara perdata dalam sema dan perma* (Jakarta: Kencana, 2008), 53.

Pasal lain yang menimbulkan ketidakadilan dan ketidakjelasan, yaitu jika salah satu pihak (Tergugat) tidak hadir di persidangan dikarenakan tidak pernah menerima surat panggilan untuk datang di persidangan, kemudian dianggap kalah atau bahkan diputus *verstek* (Pasal 125 HIR/149 RBG). Apabila dipanggil sekali lagi (Pasal 126 HIR/150 RBG) diragukan akan kehadirannya, sedang alamat Tergugat yang tertera di surat panggilan tidak ditemukan atau nama pemilik rumah dengan alamat yang sama sudah berganti.

Hari Sasongko mengulas tentang Pasal 125 ayat (1) HIR/ 149 RBG yang intinya bahwa gugatan itu diterima dengan putusan *verstek* (tanpa hadirnya Tergugat), kecuali kalau nyata kepada Pengadilan Negeri bahwa gugatan itu melawan hak atau tidak beralasan.⁴¹ Selanjutnya Pasal 126 HIR (151 RBG) memerintahkan agar pihak yang tidak datang dipanggil sekali lagi untuk menghadap pada hari persidangan lain dan bagi pihak yang datang pemberitahuan itu berlaku sebagai panggilan". Suatu aturan (undang-undang) tidak mungkin dapat mengakomodir semua peristiwa hukum sehingga tidak ada undang-undang yang jelas sejelas-jelasnya (sempurna) bahkan kadang dapat ditafsirkan berbeda-beda (multitafsir).

Apabila dikaji pasal tersebut, termuatnya prinsip *audi et alteram partem* dalam Pasal 125 dan 126 HIR masih samar dan abstrak, sehingga jika dalam praktiknya mengalami kesulitan adalah merupakan konsekuensi dari sifat prinsip hukum yang dapat dengan mudah untuk disimpangi, apalagi dalam aturan HIR tidak ada sanksinya terhadap penyimpangan asas atau prinsip. Hakim sudah menerapkan prinsip *audi et alteram partem*, dan harus melihat substansi perkara yang bersangkutan sudah pantas atau patut

apabila diputus *verstek*. Ukuran kepatutan atau kepatutan yang dijadikan dasar untuk memutus dan menyelesaikan sengketa para pihak.

Selanjutnya Penggugat diberi kesempatan untuk menanggapi jawaban Tergugat, yang disebut *replik* dan ditanggapi dengan *duplik* (tanggapan atas replik Penggugat), maka jika acara jawab menjawab tersebut dianggap cukup oleh hakim, kemudian para pihak diminta untuk melakukan pembuktian. Pasal 135 HIR mengakomodir prinsip *audi et alteram partem*, dengan muatan kata-kata "...setelah mendengar kedua belah pihak"... akan tetapi dalam hal implementasi aturan memerlukan persyaratan tertentu yaitu dalam hal tidak ada eksepsi mengenai kewenangan mengadili/ jika ada eksepsi tetapi tertimbang tidak benar.

Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 jo. UU Nomor 8 Tahun 2004 jo. UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum

Ada dua aspek yang tersirat dalam prinsip Audi yaitu mengakui adanya hak seorang Tergugat untuk membela diri dan adanya jaminan baik langsung maupun tidak langsung oleh ketentuan UU mengenai pengakuan adanya kesamaan kedudukan para pihak.⁴²

Audi et alteram partem termuat/ tersirat dalam beberapa pasal antara lain:

- Pasal 52 A ayat (1) berisi norma berupa perintah kepada pengadilan untuk memberikan informasi proses persidangan kepada masyarakat. Pengkajian pasal ini menunjukkan bahwa pengadilan sebagai tempat untuk mencari keadilan harus transparan dan terbuka untuk memberikan informasi baik mengenai putusan hakim maupun biaya perkara yang harus dibayar oleh

41 Hari Sasongko dan Ahmad Rifai, *Perbandingan HIR dengan RBG* (Bandung: Mandar Maju, 2005), 52.

42 Iffah Almitra, "Audi Et Alteram Partem Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Peradilan Umum Dan Herziene Inlandsche Reglement (HIR)," *Verstek: Jurnal Hukum Acara* 1, no. 3 (2013): 13–23.

Penggugat. Biaya perkara digunakan untuk memanggil pihak Tergugat agar hadir di persidangan sesuai waktu yang telah ditentukan. Jika kedua pihak sudah hadir berarti proses untuk mendengarkan keterangan kedua belah pihak akan terwujud dan hakim harus bersikap adil dengan memberikan kesempatan yang sama sesuai dengan prinsip *audi et alteram partem*.

- Pasal 53 ayat (1), jika dikaji berdasarkan metode pendekatan perundang-undangan menunjukkan bahwa secara tidak langsung hakim telah mengimplementasikan *audi et alteram partem* pada proses peradilan di tingkat *judex factie*, secara seksama dan wajar. Proses yang seksama dan wajar mengasumsikan bahwa hakim telah mendengarkan keterangan pihak-pihak secara seimbang, membagi beban pembuktian secara adil dan berimbang, demikian juga dengan tugas panitera pengadilan (dalam UU Nomor 2 Tahun 1986 termuat dalam Pasal 58-59) yang mengurus administrasi proses pendaftaran perkara di pengadilan sampai pengiriman surat panggilan kepada pihak-pihak yang berperkara, mencatat jalannya sidang, menunjukkan telah membantu tugas-tugas hakim dalam rangka implementasi aturan hukum demi untuk kelancaran proses peradilan. Pengawasan yang dilakukan oleh ketua pengadilan terhadap hakim, panitera, sekretaris dan juru sita, diharapkan proses peradilan akan berjalan cepat dan lancar dari mulai perkara didaftarkan, penentuan hari sidang, mediasi, persidangan majelis jika mediasi gagal, jawab menjawab, pembuktian, kesimpulan dan putusan. Juru sita akan mengeksekusi putusan yang sudah *inkracht* dengan mengingat asas *audi et alteram partem*.
- Pasal 58-59 memuat norma tentang tugas penyelenggaraan administrasi perkara dengan baik oleh panitera, yang dapat

membantu hakim untuk menerapkan *audi et alteram partem*. Berdasarkan tugas tersebut, para pihak diharapkan wajib untuk hadir (mewakikan kepada kuasanya) di persidangan sehingga hakim dapat mendengarkan kedua belah pihak dengan seimbang. Demikian juga tugas wakil panitera, panitera muda dan panitera pengganti yang mencatat jalannya persidangan.

- Pasal 68A ayat (2) memuat bahwa putusan hakim merupakan hasil akhir dari suatu proses peradilan untuk menyelesaikan perkara dengan adil. Pengkajian dititik beratkan pada pertimbangan hukum hakim (*ratio decidendi*) yang berisi pertimbangan tentang peristiwanya (tahap-tahap proses persidangan) dan pertimbangan tentang hukumnya. Pertimbangan hakim ini memuat implementasi prinsip *audi et alteram partem* sebagai alasan-alasan dan dasar hakim memutus serta sebagai pertanggungjawaban hakim kepada masyarakat.
- Pasal 68B ayat (1) jika ditelaah akan menunjukkan bahwa para pihak diberi kesempatan oleh undang-undang untuk mendapatkan bantuan hukum, meskipun pada dasarnya dalam hukum acara perdata tidak ada keharusan untuk mewakilkan/ menguasai kepada pihak lain. Hal ini menyiratkan bahwa prinsip *audi et alteram partem* terkandung di dalam pasal tersebut.
- Pasal 68C ayat (2), jika ditelaah menunjukkan bahwa para pihak yang kurang mampu dapat bermohon untuk mendapatkan bantuan hukum secara cuma-cuma (gratis) melalui posbakum (pusat bantuan hukum) yang ada di Pengadilan Negeri. Selanjutnya, proses peradilan akan berjalan lancar karena diwakili oleh orang yang menguasai bidang hukum (Advokat). Proses persidangan akan berjalan lancar, para pihak dapat didengar keterangannya dan telah diberikan kesempatan yang sama secara adil dan berimbang.

Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA RI Nomor 1 Tahun 2008) jo. PERMA RI Nomor 1 Tahun 2016 tentang mediasi di Pengadilan

- a. Pertimbangan PERMA No.1/ 2016 poin c, dapat dikaji bahwa proses perdamaian pihak-pihak melalui Mediator dan jika berhasil maka dibuat putusan/ akta tertulis dan kedua belah pihak wajib memenuhi isi putusan tersebut. Jadi secara tidak langsung mediator telah mengimplementasikan *audi et alteram partem* dalam proses perdamaian.
- b. Pasal 7 ayat (1) PERMA Nomor 1 Tahun 2008 jo. ayat (3) memerintahkan kepada hakim untuk memberikan kesempatan kepada pihak-pihak agar lebih aktif melakukan perdamaian dalam proses mediasi, menyelesaikan sengketa dan membuat perjanjian perdamaian sehingga kedudukan kedua belah pihak sama dan seimbang, tidak ada yang kalah dan tidak ada yang menang (*win-win solution*), demikian pula pada ayat (5) dan (6).
- c. Pasal 14 huruf h PERMA Nomor 1 Tahun 2016 menunjukkan tahapan tugas mediator dalam menjalankan fungsinya, yaitu: memberikan kesempatan kepada para pihak untuk menyampaikan permasalahan dan usulan perdamaian. Maknanya, pihak-pihak harus diperlakukan secara seimbang dan sama sesuai haknya, sehingga hasil kesepakatan dapat diterima pihak-pihak dan dapat dipatuhi serta dihormati bersama sebagai suatu aturan/ undang-undang.

Hakekat *Audi et Alteram Partem* Dalam Proses Perkara Perdata

Proses perkara perdata merupakan praktik atau prosedur yang digunakan dalam proses berperkara atau beracara di Pengadilan Sipil (perdata) dan diatur dalam Pasal 28 aturan/code Amerika Serikat (peraturan federal tentang proses perkara perdata). Di Indonesia, aturan mengenai proses berperkara perdata menggunakan

HIR, Stb. 1941-44 titel IX (tentang mengadili perkara perdata yang termasuk wewenang Pengadilan Negeri) atau RBG, Stb.1927-227 titel IV (tentang menjalankan perkara-perkara perdata pada tingkat pertama termasuk wewenang Pengadilan Negeri) dan sumber hukum yang lain, karena sampai saat ini peraturan hukum acara perdata yang baru belum disahkan menjadi undang-undang.

Proses perkara dimulai dari pihak Penggugat di satu pihak, mengajukan gugatan terhadap pihak lainnya (Tergugat) disebabkan hak-haknya sebagai Penggugat telah dilanggar. Gugatan dimasukkan melalui kepaniteraan Pengadilan Negeri (PN) sesuai syarat-syarat yang telah ditentukan baik formil maupun materiil. Selanjutnya oleh Ketua PN ditentukan hari sidang dan penunjukan hakim mediasi (hakim tunggal). Para pihak dipanggil untuk datang ke persidangan guna menghadap hakim mediasi untuk didengar keterangannya mengenai sengketa yang sedang diperselisihkan. Proses ini menunjukkan hakikat *audi et alteram partem* terimplementasi dalam “pemanggilan kedua pihak untuk didengar keterangannya di muka persidangan mediasi”. Setelah proses sidang mediasi oleh hakim (mediator) diupayakan untuk terjadi perdamaian dan jika kedua pihak dapat didamaikan maka dibuat akta perdamaian untuk dituangkan dalam putusan perdamaian. Jika mediasi tidak berhasil, maka perkara dilanjutkan ke persidangan majelis dengan agenda pembacaan gugatan oleh Penggugat setelah kedua belah pihak diberi pemberitahuan/ dipanggil untuk datang ke persidangan. Gugatan tersebut dapat dijawab oleh Tergugat baik dalam bentuk eksepsi (bantahan/ tangkisan) maupun jawaban dalam pokok perkara. Selanjutnya, bantahan dari Tergugat dapat dijawab oleh Penggugat dengan *Replik* dan terhadap replik ditanggapi oleh pihak Tergugat dengan *Duplik*. Setelah hak-hak kedua belah pihak telah diberikan oleh majelis hakim, maka

untuk meneguhkan dalil-dalil gugatan dan bantahan tersebut, kedua pihak diberi kesempatan untuk membuktikannya guna menemukan sengketa yang nyata-nyata telah terjadi. Hakim yang akan mempertimbangkan dan menilai bukti-bukti tersebut, selanjutnya para pihak menyampaikan kesimpulan sebagai bahan untuk membuat putusan. Di sini tampak bahwa hakikat *audi et alteram partem* terimplementasi dalam tahap “jawab menjawab” dalam gugatan, pembuktian, dan pembuatan kesimpulan oleh masing-masing pihak sehingga perkara yang disengketakan dapat dinyatakan benar-benar terjadi. Pada akhir proses persidangan adalah putusan hakim yang berdasarkan prinsip *audi et alteram partem* setelah mempertimbangkan dan menilai alat-alat bukti dari masing-masing pihak Penggugat dan Tergugat. Tahap berikutnya adalah pelaksanaan putusan yang menjadi kewenangan ketua PN jika putusan sudah inkraht dan jika belum inkraht masih ada upaya hukum Banding dan Kasasi serta Peninjauan Kembali.

PENUTUP

Kesimpulan

Asas (prinsip) merupakan suatu dasar yang harus ada dan menjadi fundamen bagi suatu aturan (perundang-undangan). Filosofi prinsip *Audi et Alteram partem* dalam perkara perdata pada hakikatnya merupakan nilai-nilai keadilan dan keseimbangan hak yang terakomodir dalam proses perkara perdata mulai dari perkara masuk dan diterima di kepaniteraan pengadilan, proses mediasi dengan hakim tunggal, proses persidangan dengan hakim majelis (jika mediasi gagal), jawab-menjawab antara pihak Penggugat dan Tergugat, replik Penggugat, duplik Tergugat, proses pembuktian, konklusi dari masing-masing pihak (Penggugat dan Tergugat) dan diakhiri dengan putusan berdasar prinsip *audi et alteram partem* (mendengar pihak-pihak). Putusan ini yang memberikan keadilan

dan kepastian hukum bagi para pihak yang berperkara di pengadilan.

Saran

Berlandaskan filosofi prinsip (asas) *audi et alteram partem* pada perkara perdata, disarankan agar pemerintah segera mengakomodir asas tersebut dan mengatur prinsip “mendengar ke dua belah pihak” (*audi et alteram partem*), dalam suatu Undang-Undang yaitu Undang-Undang Hukum Acara Perdata baru yang menggantikan *Herziene Indonesische Reglement* (HIR) atau menambahkan pasal dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman atau menyempurnakan pasal-pasal yang berkaitan dengan prinsip *audi et alteram partem*. Bahwa prinsip (asas) yang sudah diatur di dalam UU kekuasaan kehakiman adalah asas *Equality Before The Law* (Persamaan kedudukan dalam hukum) dan prinsip *Equality before The Law* tidak sama dengan *audi et alteram partem*.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan syukur Alhamdulillah atas berkah rahmat dan hidayah dari Allah SWT sehingga tulisan ini dapat selesai dengan lancar dan baik. Selain itu penulis ucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu di antaranya adalah drpm kemenristekdikti, rektor UMI, reviewer.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbas, Syahrizal. *Mediasi Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Ali, Achmad, dan Wiwie Heryani. *Asas-asas Hukum Pembuktian Perdata*. Jakarta: Kencana Pranadamedia, 2012.
- Almitra, Iffah. “Audi Et Alteram Partem Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Peradilan Umum Dan Herziene Inlandsche Reglement

- (HIR).” *Verstek: Jurnal Hukum Acara* 1, no. 3 (2013): 13–23.
- Amriani, Nurnaningsih. *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*. Depok: RajaGrafindo Persada, 2011.
- Arsalan, Haikal. “Reformasi hukum dan HAM dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial.” *Jurnal HAM* 11, no. 1 (2020): 39–49.
- Atalim, Stanislaus. *Penerapan asas peradilan dari the rule of law ke the rule of justice*. Diedit oleh Amad Sudiro. 1 ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.
- Atmadja, I, dan Dewa Gede. *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*. Malang: Setara Press, 2013.
- Black, Henry Campbell. *Black’s Law Dictionary*. Diedit oleh Bryan A. Garner. Sixth edit. St. Paul Minn: West Publishing co, 1990.
- Black, Henry Campbell, Bryan A Garner, Becky R McDaniel, David W Schultz, dan West Publishing Company. *Black’s law dictionary*. Vol. 196. St. Paul: West Group, 1999.
- Dworkin, Ronald. *Taking Rights Seriously*. London: Gerald Duckworth & Co.Ltd., 1997.
- Fakhriah, Efa Laela. *Perbandingan HIR dan RBG sebagai hukum acara perdata positif di Indonesia*. Bandung: Keni Media, 2015.
- Faturochman. “Keadilan Sosial: Suatu Tinjauan Psikologi.” *Buletin Psikologi, Tahun VII*, 1999.
- Firdaus, Sunny Ummul, dan dkk. “Peran Dissenting opinion hakim konstitusi dalam pembaharuan hukum nasional.” *Jurnal Penelitian Hukum de Jure* 20, no. 1 (2020): 1–10.
- Hernoko, Agus Yudha. “Asas proporsionalitas dalam kontrak komersial.” Universitas Airlangga, Disertasi, 2007.
- Hidayat, Asep Syarifuddin. “Penerapan asas audi alteram et partem pada perkara judicial review di Mahkamah Agung.” *Mizan: Journal of Islamic Law* 3, no. 1 (2019): 37–50.
- Jawardi. “Strategi Pengembangan Budaya Hukum.” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, no. 1 (2016): 77–93.
- Kamil, Ahmad, dan M Fauzan. *Ke arah pembaruan hukum acara perdata dalam sema dan perma*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Khozim, M. *The Concept of Law*. Bandung: Nusa Media, 2011.
- Kusumaatmadja, Mochtar, dan B Arief Sidharta. *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit Alumni, 2000.
- MacCormick, Neil. *Legal reasoning and legal theory*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Makarao, Moh Taufik. *Pokok-pokok hukum acara perdata*. Jakarta: Rineka Cipta, 2004.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Molan, Benyamen. “Amartya Sen: Keadilan Multikulturalistik.” *Ringkasan Jurnal Etika Sosial* 16, no. 2 (2012): 255–285.
- Nugroho, Dedy Muchty. “Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perkara Perdata Berdasar Asas Peradilan Yang Baik.” *Qistie: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 1 (2017): 9–25.
- Panggabean, Henry P. *Skematik Ketentuan Hukum Acara Perdata dalam HIR*. I. Bandung: Penerbit Alumni, 2015.
- Pitlo, A, dan M Isa Arief. *Pembuktian dan Daluwarsa: menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Belanda*. Bogor: Penerbit PT Intermasa, 1986.
- Rahmadi, Takdir. *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010.

- Sasongko, Hari, dan Ahmad Rifai. *Perbandingan HIR dengan RBG*. Bandung: Mandar Maju, 2005.
- Sidharta, B Arief. *Refleksi tentang Hukum*. Diedit oleh Dr.Mr.JJ.H.Bruggink. Bandung: Citra Aditya, 2011.
- . *Refleksi tentang struktur ilmu hukum: sebuah penelitian tentang fundasi kefilsafatan dan sifat keilmuan ilmu*. III. Bandung: Mandar Maju, 2009.
- Simamora, Yohanes Sogar. “Prinsip Hukum Kontrak dalam Pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah.” Universitas Airlangga, Disertasi, 2005.
- Soepomo, R. *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri, cet XV*. Jakarta: PT Percetakan Penebar Swadaya, 2002.
- Sundari, Elisabeth. “Modifikasi prosedur class action di Indonesia melalui pendekatan keadilan dan efisiensi.” Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Disertasi, 2010.
- Wantu, FenceM. “Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata.” *Jurnal Dinamika Hukum* 12, no. 3 (2012): 479–489.
- Wardah, Sri, dan Bambang Sutiyoso. *Hukum Acara Perdata dan Perkembangannya di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 2007.