

# KEBERADAAN PARTAI POLITIK SEBAGAI BENTUK PELEMBAGAAN DEMOKRASI

<sup>1</sup>Khosnol Khotimah, <sup>2</sup>Muwahid  
<sup>12</sup>UIN Sunan Ampel Surabaya  
<sup>1</sup>khosnolkhotimah111@gmail.com  
<sup>2</sup>muwahid@uinsby.ac.id

<b>Kata Kunci</b>	<b>Abstrak</b>
<i>Partai Politik, Pelembagaan Demokrasi, Kebebasan Berserikat</i>	<i>Keberadaan partai politik (parpol) di suatu negara yang meyakini paham demokrasi dimaksudkan agar penyelenggaraan negara lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat luas. Kehadiran parpol hadir sebagai peran (role) yang strategis dalam sebuah pemerintahan. Pelembagaan demokrasi dan partai politik tidak dapat dilakukan pemisahan satu sama lain. Partai politik yang baik dan fungsional dapat menghadirkan pelembagaan yang baik pula, begitu pun sebaliknya. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif untuk menjawab dua persoalan utama. Pertama, konsepsi partai politik. Kedua, partai politik sebagai bentuk pelembagaan demokrasi. Kajian menyimpulkan bahwa partai politik adalah kelompok organisasi yang anggotanya memiliki arah untuk memperoleh kekuasaan. Partai politik berfungsi sebagai sarana komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik, dan manajemen konflik. Namun pada tataran implementasi, partai politik sering mengalami kelemahan seperti krisis pemasukan dana, kelembagaan partai politik yang acapkali tidak berorientasi pada pemberantasan korupsi serta korupsi akibat beban biaya pemilu yang tinggi. Oleh karena itu, upaya perbaikan terhadap partai politik harus selalu dilakukan.</i>
<b>Keywords</b>	<b>Abstract</b>
<i>Political Parties, Democratic Institutionalization, Freedom of Association</i>	<i>The existence of political parties in the country that embraces democracy is intended so that the implementation of the state is more oriented to the interests of the wider community. The presence of political parties plays a strategic role in a government. The institutionalization of democracy and political</i>

*parties cannot be separated from each other. A good and functional political party can present a good institutionalization, and vice versa. The study uses a normative legal approach to answer two key issues. First, the conception of a political party. Second, political parties as a form of institutionalization of democracy. The study concluded that political parties are a group of powerful organisasi whose members have an orientation to achieve power. Political parties serve as a means of political communication, a means of political socialization, a means of political recruitment and a means of regulating conflict. But at the level of implementation, political parties often experience weaknesses such as the crisis of income of funds, institutional political parties are not oriented towards the eradication of corruption, and corruption due to the burden of high election costs. Therefore, improvement efforts against political parties must always be made.*

## **Pendahuluan**

Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat<sup>1</sup> merupakan pengejawantahan dari amanat konstitusi negara Indonesia. Kebebasan berserikat dan berkumpul merupakan sifat dasar yang dimiliki setiap warga negara untuk dapat hidup bersosial dan berorganisasi secara formal maupun nonformal. Dalam perkembangannya, hak dasar tersebut diakui sebagai suatu bagian dari hak asasi manusia dalam konsep kebebasan berserikat.

Kebebasan berserikat yang merupakan bagian dari hak asasi manusia penting sebagai bentuk pengakuan negara atas hak yang dimiliki warga negara, seperti hak untuk memilih dan dipilih, hak untuk berorganisasi, hak atas kebebasan berekspresi, hak atas kesetaraan politik, dll. Salah satu manifestasi dari pengejawantahan kebebasan berserikat adalah keberadaan partai politik di suatu negara. Partai politik memainkan peran (*role*) sebagai prasyarat bagi jalannya suatu negara yang menganut paham demokrasi.

<sup>1</sup> Pasal 28 E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 hasil amandemen ke IV.

Sebagai contoh, mekanisme perpolitikan Indonesia melihat parpol sebagai pilar utama pelaksanaan demokrasi. Dengan kata lain, tidak ada suatu demokrasi tanpa kehadiran partai politik.<sup>2</sup> Mengingat perlunya hal tersebut, kondisi parpol yang baik dan fungsional harus selalu diupayakan dengan baik oleh setiap anggotanya. Partai politik yang baik dan fungsional, tentu dapat menciptakan iklim pengkaderan dan kontrol sosial yang baik juga. Tidak hanya itu, keberadaan partai politik yang baik dan fungsional tersebut juga dimaksudkan untuk mengatasi berbagai konflik agar tercapai sebuah konsensus yang baik antara masyarakat dan pemerintah.

Sebagai suatu kelompok yang terorganisir, partai politik memainkan peran untuk bisa menguasai suatu pemerintahan dan menjalankan kebijakan umum. Sebagaimana yang diketahui, bahwa partai politiklah yang hanya dapat mengajukan calon pemimpin dalam Pemilihan Umum (Pemilu). Masyarakat menitipkan amanah kepada partai politik untuk mengusung calon yang baik dalam pemilu dan juga menjalankan visi dan juga misi yang telah dijanjikan kepada masyarakat. Faktanya, pada tataran empiris tidak demikian. Saat ini beberapa partai politik sudah jauh dari visi dan misi, serta ideologi yang mereka anut selama ini. Hal inilah yang mendorong banyaknya golput yang dilakukan masyarakat saat pemilihan umum.

Lili Romli, peneliti Pusat Penelitian Politik LIPI, mengatakan kegagalan partai dalam menjalankan fungsinya secara optimal dapat mengurangi kepercayaan publik terhadap partai. Partai politik tidak memiliki kemampuan untuk memobilisasi kepentingan warga negara kepada pemerintah.<sup>3</sup>

Padahal, menurut hasil Lembaga Survei Indonesia (LSI), lebih dari 83% pemilih di Indonesia tidak memiliki kedekatan dengan partai politik. Setiap tahunnya, dari pemilu ke pemilu, perilaku pemilih lebih dipengaruhi oleh faktor non-idealistis, sehingga pemilih dapat dengan mudah mengubah pilihannya dari

---

<sup>2</sup> Catur Wibowo, *Politik, Teori dan Praktik di Indonesia*, (Jakarta: Indocamp, 2018), 1.

<sup>3</sup> Ika, "Kelembagaan Partai Politik Indonesia Masih Lemah," last modified 2012, accessed September 12, 2021, <https://www.ugm.ac.id/id/berita/4509-kelembagaan-partai-politikindonesia-masih-lemah>.

pemilu ke pemilu.<sup>4</sup> Tidak heran jika pemenang pemilu akan selalu berganti wajah karena menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat.

Berangkat dari permasalahan tersebut, maka penelitian ini mencoba untuk mengkaji tentang bagaimana kekuatan partai politik sebagai upaya membangun pelembagaan demokrasi yang baik, serta faktor yang menjadikan partai politik tidak berjalan secara maksimal..

### **Konsepsi Partai Politik**

Istilah "partai politik" terdiri dari kata "partai" dan "politik". Kata "partai" adalah serapan dari bahasa Latin. Dengan kata lain, "partai" berarti sesuatu seperti berbagi. Kata "politik" berasal dari kata "politik", yang menggambarkan sifat dan perilaku pribadi..<sup>5</sup>

Dalam perkembangan sejarah politik, banyak akademisi dan negarawan yang mendefinisikan partai politik. Salah satunya yang dicetuskan oleh Miriam Budiardjo dan Carl J. Friedrich.

Miriam Budiardjo berpendapat bahwa partai politik merupakan kelompok orang yang terorganisir dan anggotanya mempunyai arah, nilai, dan cita-cita yang sama. Adapun tujuan dari kelompok ini dalam rangka guna memperoleh kekuasaan politik melalui cara-cara konstitusional dan untuk memperoleh status politik untuk menjalankan kebijakan-kebijakannya.<sup>6</sup>

RH Soltau, dalam bukunya "*Introduction to Politics*", adalah sekumpulan warga negara yang kurang lebih terorganisir yang partai politiknya bertindak sebagai bagian dari politik dan menggunakan hak suara untuk mengatur pemerintahan dan pedoman umumnya.<sup>7</sup>

Carl J. Friedrich berpendapat berbeda, bahwa partai politik adalah sekelompok orang yang stabil dan terorganisir yang bertujuan untuk mendapatkan atau mempertahankan kontrol pemerintah atas kepemimpinan partai, tetapi aturan ini ideal, tidak

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Partai Politik* (Jakarta: Kencana, 2020), 2.

<sup>6</sup> Inu Kencana dan Azhari Syafiii, *Sistem Politik Indonesia* (Bandung: PT. Refika Aditama, 2015), 74.

<sup>7</sup> Amin Suprihatini, *Partai Politik Di Indonesia* (Klaten: Cempaka Putih, 2018), 2.

hanya mewakili anggota partai secara langsung, tetapi itu juga memiliki keuntungan penting.<sup>8</sup>

Pengertian lain mendefinisikan bahwa partai politik adalah sebuah organisasi bersifat nasional yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, dan juga memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>9</sup>

Bagi suatu negara, keberadaan partai politik sangatlah penting. Masyarakat suka tidak suka, terbagi menurut kelas, daerah, gender, usia, etnis, dan sebagainya. Demokrasi melibatkan partai-partai yang mewakili kepentingan kelompok guna berupaya menyelesaikan perbedaan di antara mereka.<sup>10</sup>

Mengingat pentingnya partai politik, hanya sedikit negara yang tidak memiliki partai politik. Salah satu alasan bagi suatu negara memiliki partai politik adalah ketakutan negara akan dikuasai oleh rezim-rezim dinasti tradisional atau dikuasai oleh rezim militer. Sehingga apabila suatu negara dikuasai oleh dua rezim tersebut, maka pastilah suatu demokrasi tidak bisa dibentuk.

Indonesia sebagai negara yang berlandaskan hukum dan bukan berlandaskan kekuasaan, hukum dijadikan panglima teratas bagi berdirinya suatu negara. Sebagai negara hukum, rakyat diberikan kedaulatan mutlak dan bebas untuk memilih para wakilnya di pemerintahan. Wakil rakyat mengemban amanah untuk mewujudkan aspirasi yang diinginkan oleh masyarakat. Cara untuk memilih wakil rakyat sendiri yakni dengan keberadaan partai politik. Secara mutatis-mutandis keberadaan partai politik memiliki kedudukan (*status*) yang sentral dan strategis dalam sistem kedaulatan rakyat dan jalanya pemerintahan. Tak ayal atas landasan inilah menjadikan partai politik dianggap sebagai pilar dari demokrasi karena mampu untuk menghubungkan pemerintah dengan warga negara.

---

<sup>8</sup> Nurul Huda, *Hukum Partai Politik Dan Pemilu di Indonesia* (Bandung: FOKUSMEDIA, 2018), 5.

<sup>9</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

<sup>10</sup> Kenneth Newton dan Jan W. Van Deth, *Pemerintahan Partai: Seri Perbandingan Sistem Politik* (Bandung: Nusamedia, 2021), 20.

Kedudukan partai politik dalam sebuah negara telah terejawantahkan melalui konstitusi Negara Republik Indonesia. Di dalamnya menjelaskan bahwa keberadaan partai politik di Indonesia sangat penting dalam memainkan perannya untuk suksesi kepemimpinan dan alat kontrol warga negara bagi wakil rakyat yang duduk di parlemen maupun yudikatif saat terpilih dalam pemilihan umum.

Bagi suatu negara yang menganut paham demokrasi, partai politik memiliki beberapa kegunaan, sebagai berikut:<sup>11</sup>

#### 1. Sarana Komunikasi Politik

Partai politik berguna untuk mentransformasikan segala aspirasi masyarakat. Sebagai alat penyalur aspirasi masyarakat, maka dari itu kesatuan pemikiran antara komunikator dan komunikan harus selalu ada. Dalam menjalankan fungsinya, terdapat langkah-langkah yang harus dilakukan parpol:

- a. Partai politik menyerap pendapat dan keinginan dari dalam masyarakat.
- b. Partai politik menyatukan pendapat dan aspirasi masyarakat yang sama.
- c. Partai politik merumuskan pendapat dan aspirasi rakyat sebagai usulan politik. Usulan politik merupakan bagian dari program partai dan harus diupayakan atau diajukan kepada pemerintah agar ketertiban umum.

#### 2. Sarana Sosialisasi Politik

Partai politik berupaya mewujudkan agar partai dikenal dan dipahami masyarakat. Upaya sosialisasi politik berbanding lurus dengan kemenangan. Untuk mencapai kemenangan, partai politik harus memiliki dukungan yang besar dari masyarakat serta harus didukung dengan memberikan “citra” yang baik kepada masyarakat.

Proses sosialisasi dapat dilakukan dengan beberapa cara. Misalnya, kuliah pendidikan, kursus administrasi, kursus lanjutan, dll. Proses sosialisasi biasanya bersifat jangka panjang dan berkesinambungan. Seolah-olah sosialisasi perlahan-lahan berkembang dari masa kanak-kanak menuju dewasa.

#### 3. Sarana Rekrutmen Politik

---

<sup>11</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama), 405-415.

Dalam menjalankan tanggung jawabnya, partai politik memiliki kewajiban melaksanakan rekrutmen. Rekrutmen yang dimaksud dalam hal ini adalah mencari estafet kepemimpinan dan keanggotaan. Tujuan dari rekrutmen politik ini secara sengaja bertujuan menyebarluaskan jaringan partisipasi politik dalam masyarakat. Dalam melaksanakan rekrutmen, partai politik haruslah mampu menarik beberapa orang yang berkualitas. Alasan memilih berkualitas atau tidak orang yang diajak bergabung berpengaruh kepada lebih besarnya kesempatan mengembangkan diri.

#### 4. Sarana Pengatur Konflik

Sebagai negara yang memberikan jaminan atas hak mengeluarkan pendapat, tidak dapat dipungkiri dalam proses tersebut sering kali di tengah-tengah masyarakat terjadi selisih paham bahkan bersitegang dalam mempertahankan pendapat masing-masing. Kehadiran partai politik sebagai pengatur konflik diharapkan mampu menjawab persoalan perbedaan pendapat di tengah-tengah masyarakat karena tentunya partai politik haruslah bersifat netral terhadap semua golongan.

Partai politik tidak hanya memiliki fungsi, namun disisi lain memiliki tujuan. Ada dua pengklasifikasian tujuan partai politik, yakni tujuan umum dan tujuan khusus yang masing-masing penjelasannya sebagai berikut:

##### 1. Tujuan Umum Partai Politik

- a. Mewujudkan cita-cita kebangsaan bangsa Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945.
- b. Menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjaga kedaulatan rakyat dalam satu negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

##### 2. Tujuan Khusus Partai Politik

- a. Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat umum dalam organisasi kegiatan politik dan nasional.
- b. Perjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan berbangsa.

Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan berbangsa.

### **Metode Penelitian**

Kajian ini merupakan penelitian hukum normatif berfokus pada daftar doktrin hukum, menemukan hukum yang tepat dalam kasus-kasus tertentu, sistem hukum, tingkat sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>12</sup> Pada penelitian ini akan dilakukan usaha-usaha analisa terhadap konsep partai politik berdasarkan UU Partai Politik yang dikombinasikan dengan fakta yang terjadi di lapangan. Sehingga penelitian ini tidak hanya berfokus kepada peraturan perundang-undangan saja namun juga terhadap perkembangan perpolitikan di Indonesia.

### **Keberadaan Partai Politik Sebagai Bentuk Pelembagaan Demokrasi di Indonesia**

Partai politik dan institusionalisasi demokrasi tidak dapat dipisahkan. Proses pelembagaan demokrasi sangatlah ditentukan juga oleh pelembagaan organisasi partai sebagai bagian dari sistem demokrasi itu sendiri. Pelembagaan parpol adalah proses pematapan sikap dan perilaku partai politik yang terstruktur atau sistematis, sehingga terbentuk sebuah budaya politik yang mendukung prinsip dasar sistem demokrasi.<sup>13</sup>

Berdasarkan sejarah, awal mula lahirnya partai politik berasal dari negara-negara di Eropa Barat. Dulunya rakyat tidak diikutsertakan dalam setiap kegiatan politik dan pengambilan keputusan. Namun lambat laun, paradigma di negara-negara tersebut mulai berkembang, yang akhirnya beranggapan bahwa suara rakyat juga perlu diperhitungkan dalam proses pemerintahan. Hal tersebut yang menjadikan awal mula rakyat diikutkan dalam kegiatan parlemen. Tidak berhenti di sana, peran rakyat tidak hanya sebatas di parlemen saja, melainkan juga ikut serta di luar parlemen. Salah satu pendorongnya adalah munculnya partai-partai dari masyarakat umum yang menjadi penghubung antara warga negara dan pemerintah.

Awalnya, keberadaan banyak partai politik dipandang negatif oleh sebagian kalangan. Misalnya, pembicara dan mediator

---

<sup>12</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), 15.

<sup>13</sup> Mustafa Lutfi dan M. Irawan Satriawan, *Risalah Hukum Partai Politik di Indonesia* (Malang: UB Pres, 2016), 3.



Revolusi Prancis Leves Pierre melihat partai hanya sebagai organisasi yang hanya menghormati kepentingan Presiden. Hal ini juga dikemukakan oleh George Washington bahwa partai politik merupakan sumber permusuhan dan ketidakpuasan masyarakat umum.<sup>14</sup> Namun, bersamaan dengan Bergeraknya perkembangan zaman dan pola pikir serta didukung oleh ilmu pengetahuan yang baik, stigma negatif terhadap partai politik mulai tergerus dan sudah meyakini bahwa kehadiran partai politik dalam suatu negara sangatlah penting dan tidak dapat dihapuskan dalam proses berdemokrasi. Penolakan-penolakan terhadap keberadaan partai politik kini berganti menjadi tanggapan positif di tengah-tengah masyarakat.

Secara sadar, adanya partai politik sebagai pelembagaan demokrasi, dipandang sebagai institusi yang mampu merepresentasikan kehendak warga negara. Dapat disimpulkan bahwa partai politik sangat berpengaruh dalam menentukan demokrasi. Sebagaimana diungkapkan Schattscheider bahwa *political partie created democracy* yang apabila diterjemahkan adalah partisipasi politik perlu diperkuat sebagai salah satu bentuk memperkuat demokrasi.

Berdasarkan paham kedaulatan rakyat, partai politik dibuka secara lebar dan terbuka untuk umum dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan. Tidak hanya itu, partai politik mendorong masyarakat untuk turut serta aktif dalam proses pemerintahan, berjalan sesuai dengan yang dicita-citakan dan diharapkan oleh masyarakat.

Partai politik sebagai bentuk pelembagaan sebagai bentuk kebebasan mengekspresikan ide, gagasan, pandangan, dan keyakinan dalam masyarakat yang demokratis.<sup>15</sup> Sebagai legitimasi aspirasi warga negara, partai politik dituntut untuk menentukan dan membuat kebijakan yang relevan dengan kebutuhan masyarakat. Kebijakan tersebut dibuat, dianalisis dan dimanifestasikan dalam bentuk ide-ide yang cukup mampu diterima masyarakat.

---

<sup>14</sup> Mustafa Lutfi dan M. Irawan Satriawan, *Risalah Hukum Partai Politik di Indonesia...*, 6.

<sup>15</sup> Jimmy Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, 154.

Salah satunya, kehadiran partai politik bagi proses pelebagaan demokrasi dapat dilihat dari beberapa kewenangannya sebagai berikut:

*Pertama*, partai politik hadir untuk menentukan arah kebijakan ketatanegaraan. Misalnya banyak dari anggota parpol yang menempatkan dirinya pada lembaga DPR. Sebagai lembaga yang memiliki fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan, partai politik juga aktif dalam pemakzulan presiden, pengangkatan duta konsul, menyatakan peran, melakukan perdamaian dengan negara lain, memberikan amnesti dan abolisi yang menjadi kewenangan presiden dengan pertimbangan DPR tentu diharapkan mampu untuk melakukan tugasnya tersebut dengan berorientasi pada kepentingan masyarakat luas.

*Kedua*, partai politik memainkan peran sebagai kendaraan politik.. Tentu kita sangat paham, lahirnya partai politik dimaksudkan untuk menguasai pemerintah agar dapat berkuasa dan menentukan publik. Dengan berkuasanya partai politik dalam suatu pemerintahan, diharapkan dapat mewujudkan harapan-harapan masyarakat yang dituangkan dalam setiap kebijakan yang dibuatnya. Tidak hanya itu, bagi sebuah daerah masyarakat menjadikan partai politik sebagai cara utama yang dapat dilakukan untuk turut serta memilih calon kepala daerah yang akan duduk di tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi berdasarkan apa yang mereka sukai. Artinya, mereka dapat memilih kriteria yang ingin mereka jadikan pemimpin untuk daerahnya.

Dari beberapa penjelasan partai di atas, dapat kita simpulkan bahwa sebuah partai memiliki derajat dan peran yang sangat sentral dalam setiap kehidupan berdemokrasi. Partai berfungsi sebagai *connector*/penghubung yang cukup strategis antara proses pemerintahan dan warga negara. Bahkan, seperti yang dinyatakan Schattscheider dalam bukunya *Political Partys Created Democracy*, banyak pihak yang berpendapat bahwa sebenarnya hanya parpol-lah yang dapat menentukan demokrasi. Dengan demikian, partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk memperkuat kedudukan institusionalisasi dalam sistem politik yang demokratis.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Sekretarian Jendral Kepaniteraan MK RI), 53.

Namun, dalam tataran empiris kehadiran partai politik acapkali tidak sesuai dengan tujuan awal dibentuk yakni guna membawa kepentingan masyarakat dan menyerap aspirasi masyarakat. Saat ini, partai politik sudah tergerus dan keluar dari lajur yang dicita-citakan. Bahkan saat ini, banyak partai politik yang tidak berorientasi pada ideologi partai politik yang mereka miliki. Selain itu, partai politik saat ini hanya lebih berfokus kepada usaha-usaha untuk mencapai jabatan tertinggi di dalam pemerintahan dan cenderung memuaskan beberapa kalangan.

Berangkat dari persepsi negatif tersebutlah, maka sudah selayaknya perlu perbaikan terhadap keberadaan partai politik. Sistem partai yang baik dapat menentukan keberhasilan sistem ketatanegaraan dengan prinsip *check and balances*. Partai yang berorientasi pada hal baik dan fungsional akan menjadikan pelebagaan demokrasi akan berjalan seirama dengan cita-cita dan keinginan yang ingin dicapai sebelumnya. Untuk mencapai-pelebagaan demokrasi, dimulai dengan membenahi terlebih dahulu partai politiknya.

Di Indonesia, partai politik memiliki beberapa kelemahan, yang mana kelemahan tersebut menjadikan pelebagaan demokrasi kurang maksimal. Beberapa kelemahan yang dialami partai politik misalnya sebagai berikut:

### **1. Lemahnya Ideologi Partai Politik**

Kriteria yang bisa kita ketahui untuk menemukan kekurangan idealis sebuah partai politik muncul dari perilaku, watak dan karakter partai itu sendiri. Dokumen AD/ART merupakan deklarasi formal oleh partai politik, antara lain deklarasi idealis, prinsip abstrak, dan kunci. Tujuan partai dan beberapa program khusus.<sup>17</sup> Ideologi partai politik saat ini hanya sebagai sebuah prasyarat dari dibentuknya partai politik. Saat ini orientasi partai hanya untuk kepentingan individu-individu saja. (2) Perilaku elite parpol dalam pemilihan umum. Salah satu faktanya adalah fenomena koalisi parpol di tingkat pusat dengan berbagai idealisme yang justru menimbulkan

---

<sup>17</sup> Aprista Ristyawati, "Penguatan Partai Politik Sebagai Salah Satu Bentuk Pengadministrasian Dan Pelebagaan Demokrasi," *Administrative Law & Governance Journal* Vol. 2, No. 4 (2019), 713.

masalah. Di dalam koalisi, banyak terjadi perselisihan pendapat yang membuat jalannya pemerintahan menjadi tidak sah.<sup>18</sup>

Efek dari minimnya idealisme partai juga menyebabkan lemahnya identifikasi partai (partai ID).<sup>19</sup> Bagi partai-partai yang lemah, dalam identifikasi partai berpengaruh terhadap pemilih yang selalu berubah. Dampak yang lebih masif ketika ideologi lemah adalah sulitnya menyeragamkan pendapat di antara koalisi, rata-rata mereka akan mempertahankan keyakinan yang mereka anut tanpa menghiraukan ideologi partai.

## 2. Rekrutmen Anggota yang Kurang Berkualitas

Rekrutmen keanggotaan partai politik saat ini cukup memprihatinkan. Orientasi perekrutan saat ini lebih difokuskan pada banyaknya jumlah anggota tanpa dibarengi dengan pelatihan dasar-dasar partai politik yang baik. Sistem perekrutan yang sering dijumpai pada setiap partai adalah perekrutan melalui laman-laman website yang cukup mudah. Setelah mendapat Kartu Tanda Anggota (KTA) banyak dari anggota partai yang belum mendapatkan pelatihan dan pengkaderan yang baik tak jarang ditemui beberapa anggota yang memilih keluar dari partai dan memilih partai lain untuk dijadikan tempat berproses.

Seharusnya pembenahan perlu dilakukan oleh beberapa partai politik terhadap proses perekrutan dan pengkaderan anggota partai. Penanaman ideologi dan pelibatan anggota partai pada beberapa kegiatan menjadikan anggota partai tak kehilangan arah serta mampu berproses dengan baik. Saat ini orientasi partai lebih diarahkan pada peningkatan kualitas anggota partai bukan hanya dari banyaknya anggota partai.

## 3. Korupsi

Permasalahan korupsi di Indonesia bukanlah sebuah hal yang baru dan tabu untuk disoroti. Tiap lembaga dan institusi, korupsi menjadi sekelumit persoalan yang belum mampu untuk diselesaikan dengan baik. Instrumen hukum dan institusi penegakan hukum yang saat ini ada belum mampu

---

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Efriza, "Eksistensi Partai Politik Dalam Persepsi Publik The Existence of The Political Parties in Public Perception," *Politica* Vol. 10, No. 1 (2019, 25).

mengatasi korupsi secara menyeluruh. Korupsi bergerak secara masif di setiap unsur-unsur pemerintahan yang ada. Di lingkungan pemerintahan kita ketahui tak jarang ditemukan berbagai jenis korupsi yang dilakukan oleh beberapa elite politik. Secara sadar hal ini menjadi sebuah kebiasaan yang dapat ditemui di setiap lembaga.

Pada tataran partai politik, terdapat skandal-skandal korupsi yang dilakukan oleh anggota partai politik itu sendiri baik pada saat pemilu berlangsung atau saat anggota partai politik tersebut telah terpilih menjadi pejabat pemerintahan. Tak jarang proses pemilu juga menjadi akses transaksional antara partai politik dan pengusaha.

Setidaknya terdapat beberapa penyebab mengapa partai politik banyak yang melakukan korupsi. Apabila dirinci, penyebab tersebut seperti:

a. Krisis Pemasukan Dana

Sumber keuangan partai politik diperoleh dari beberapa hal, salah satunya terdiri dari iuran keanggotaan, iuran wajib, dan bantuan keuangan dari APBN dan/ APBD.

Perolehan pendanaan di atas pada faktanya belum mampu menutupi kebutuhan setiap partai politik, selain karena setiap acara yang dilakukan memerlukan biaya yang besar. pengeluaran ini juga tidak dibarengi dengan pemasukan yang sepadan. Selain itu, permasalahan terkait pendanaan sering kali tidak transparan, hal ini yang menimbulkan banyak sentimen dan penafsiran bahwa partai politik telah melakukan pungutan *illegal* baik dari lingkungan legislatif maupun eksekutif.

Menurut survei Indonesian Corruption Watch (ICW), partai politik sering menghasilkan uang melalui penggunaan alokasi sumber daya taktis dan penggunaan posisi politik di lembaga pemerintah. Kasus penggelapan dana Badan Urusan Logistik (Bulog) pada Pemilu 1999 dan skandal Bank Bali kala itu menunjukkan uang dari kelompok perusahaan dan institusi pemerintah telah mengalir ke brankas 31 partai.

Setelah Pemilu 2004, Menteri Rochmin Damhuri terlibat kasus terkait aliran dana dari Kementerian Kelautan

dan Perikanan (DKP) ke parpol. Skandal ini diperparah dengan fakta bahwa tidak hanya mempengaruhi partai politik, tetapi juga politisi dan birokrat di setidaknya 6 partai politik dari. Mantan Sekretaris Jenderal Kementerian Kelautan dan Perikanan itu mengamini, lebih dari 1.700 transaksi moneter telah dilakukan dari dana taktis milik DKP. Dari jumlah tersebut, 20% dari total pinjaman DKP adalah Rp 24 miliar. Kurang di empat partai besar.<sup>20</sup>

b. Kelembagaan Partai Tidak Berorientasi pada Pemberantasan Korupsi

Kelembagaan partai politik merupakan unsur yang penting untuk terciptanya partai yang bebas korupsi. Namun, perlu dicatat bahwa kelembagaan partai politik Indonesia belumlah memadai. Hal ini terlihat pada arah parpol yang tidak semuanya diarahkan pada upaya antikorupsi. Partai politik yang bertujuan memberantas korupsi hanya PKB, Partai Gerindra, Partai Demokrat, PAN, PKS, Partai Demokrasi Indonesia dan Partai Hanura.<sup>21</sup> Hal ini bermula dari konstitusi partai politik yang mengadopsi nomenklatur “korupsi”. Hal ini dapat dipahami sebagai kebijakan partai politik untuk memberantas korupsi.

Sekalipun nomenklatur “korupsi” tidak dapat dijadikan sebagai jaminan anggota partai politik untuk tidak melakukan korupsi, namun hal ini penting sebagai bentuk ideologi serta harapan untuk pemberantasan korupsi. Bagi mereka anggota partai yang taat kepada AD/ART partai maka tentu akan melakukan pengamalan sebagaimana yang termaktub dalam AD/ART partai tersebut. Meski begitu, peran jajaran elite partai politik harus senantiasa memberikan contoh yang baik bagi setiap anggota-anggotanya. Karena sampai saat ini belum terselesaikannya persoalan korupsi bukan karena tidak ada peraturan yang mengatur namun juga karena faktor manusianya.

c. Korupsi Akibat Beban Biaya Pemilu yang Tinggi

<sup>20</sup> *Tinjauan Partai Politik Dalam Demokrasi Di Indonesia* (Jakarta: Direktorat Politik dan Komunikasi Kementerian PPN/Bappenas, 2016), 30.

<sup>21</sup> Akmaluddin Rachim, “Menata Ulang Kelembagaan Partai Politik Agar Bebas Korupsi,” *Sellistik* Vol. 2, No. 4 (2016), 128.

Setiap lima tahun sekali Indonesia melaksanakan pemilu, namun kegiatan ini sering menimbulkan gejolak di tengah masyarakat. Tingginya biaya yang harus dikeluarkan mulai dari tahap pencalonan, kampanye, dan pemilihan, sering kali melahirkan pemimpin-pemimpin yang korup. Tidak dapat dipungkiri, bahwa biaya yang tinggi disebabkan karena banyaknya *money politic* saat penyelenggaraan pemilu berlangsung. Untuk mengganti rugi dari biaya yang telah dikeluarkan selama pemilu, biasanya pejabat yang terpilih sering kali korupsi demi mengembalikan modal awal yang telah dikeluarkan karena tidak sebandingnya gaji yang diperoleh. Tak jarang ditemui berapa kepala daerah dan pemerintahan yang tertangkap oleh KPK karena kasus korupsi. Sebagai sebuah langkah untuk menghindari banyaknya angka korupsi yang diakibatkan oleh pemerintah maka perlu perbaikan-perbaikan dari segi pemilihan umum, mulai dari pemberantasan *money politic* dan penekanan angka biaya pemilihan umum.

Berapa kelemahan tersebut tentunya membuat pelaksanaan pelembagaan demokrasi tidak berjalan secara maksimal. Oleh karena itu, perbaikan-perbaikan partai politik harus selalu dilakukan. Baik perbaikan dari segi keanggotaan partai, ideologi, sistematika kepengurusan, pengelolaan anggota dan lain-lain yang menjadikan orientasi partai politik jauh lebih baik dan berorientasi pada terciptanya partai politik yang sehat.

Tidak hanya berhenti di sana, partai politik juga harus memainkan perannya sebagai kepanjangan tangan dari masyarakat, artinya penyerapan aspirasi masyarakat harus selalu diupayakan semaksimal mungkin. Dengan begitu, pelembagaan demokrasi dapat terbentuk dan masyarakat tidak lagi ragu dan sulit untuk mempercayai partai politik.

### **Kesimpulan**

Partai politik adalah sekelompok orang yang terorganisir, yang anggotanya memiliki pandangan dan orientasi untuk menguasai kekuasaan dan menjalankan pemerintahan. Di negara demokrasi, keberadaan partai politik sangat penting untuk menjadi penyalur aspirasi masyarakat. Setidaknya terdapat beberapa fungsi partai politik, seperti sarana komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik dan pengatur konflik. Adapun tujuan umum dan

tujuan khusus partai politik telah termaktub dalam UU Partai Politik.

Partai politik dan pelebagaan demokrasi memiliki keterkaitan yang utuh. Demokrasi tanpa partai politik bagai angan-angan, begitu pun sebaliknya. Pelebagaan demokrasi dipengaruhi oleh partai politik, semakin baik dan fungsional partai politik, maka semakin kuat pula pelebagaan demokrasi. Meski tidak dapat dipungkiri bahwa partai politik di Indonesia saat ini mempunyai segudang kelemahan seperti krisis pemasukan dana, kelembagaan partai politik tidak berpandangan pada pemberantasan korupsi, dan korupsi akibat beban biaya pemilu yang tinggi.

### **Daftar Pustaka**

#### **Buku dan Jurnal**

- Asshiddiqie, Jimmly. Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II. Jakarta: Sekretarian Jendral Kepaniteraan MK RI.
- Budiardjo, Miriam. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Efriza, “Eksistensi Partai Politik Dalam Persepsi Publik The Existence of The Political Parties in Public Perception,”. *Politica* Vol. 10, No. 1 (2019, 25).
- Huda, Uu Nurul. Hukum Partai Politik Dan Pemilu Di Indonesia. Bandung: FOKUSMEDIA, 2018.
- Ika, “Kelebagaan Partai Politik Indonesia Masih Lemah,” last modified 2012, accessed September 12, 2021. <https://www.ugm.ac.id/id/berita/4509-kelebagaan-partai-politikindonesia-masih-lemah>.
- Jurdi, Fajlurrahman. Pengantar Hukum Partai Politik. Jakarta: Kencana, 2020.
- Kencana, Inu dan Azhari Syafiii, Sistem Politik Indonesia. Bandung: PT. Refika Aditama, 2015.
- Lutfi Mustafa dan M. Irawan Satriawan, *Risalah Hukum Partai Politik di Indonesia*. Malang: UB Pres, 2016.
- Rachim, Akmaluddin. “Menata Ulang Kelebagaan Partai Politik Agar Bebas Korupsi,” *Sellisik* Vol. 2, No. 4 (2016).
- Ristyawati, Aprista. “Penguatan Partai Politik Sebagai Salah Satu Bentuk Pengadministrasian Dan Pelebagaan Demokrasi,”. *Administrative Law & Governance Journal* Vol. 2, No. 4, 2019.



Suprihatini, Amin. *Partai Politik Di Indonesi*. Klaten: Cempaka Putih, 2018.

Soekanto, Soejono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995.

*Tinjauan Partai Politik Dalam Demokrasi Di Indonesia*. Jakarta: Direktorat Politik dan Komunikasi Kementerian PPN/Bappenas, 2016.

Wibowo, Catur. *Politik, Teori dan Praktik di Indonesia*. Jakarta: Indocamp, 2018. Newton, Kenneth dan Jan W. Van Deth. *Pemerintahan Partai: Seri Perbandingan Sistem Politik*. Bandung: Nusamedia, 2021.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 hasil amandemen ke IV.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

# KONSEP NEGARA FEDERASI DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

<sup>1</sup>Ernawati Huroiroh, <sup>2</sup>Sakdi, <sup>3</sup>Sulaiman, <sup>4</sup>Mochammad Fauzi

<sup>1234</sup>UIN Sunan Ampel Surabaya

<sup>1</sup>ernawatih42@gmail.com

<sup>2</sup>sakdiaziz96@gmail.com

<sup>3</sup>sulm29910@gmail.com

<sup>4</sup>mochammadfauzi36@gmail.com

Kata Kunci	Abstrak
Negara Kesatuan, Negara Federasi, Konstitusi Negara	<p><i>Bentuk negara merupakan suatu hal yang sangat fundamental harus ditentukan oleh setiap negara di dunia, karena bentuk negara ini kemudian menjadi acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalamnya. Oleh karena itu Negara Indonesia mencantumkan bentuk negaranya dalam konstitusi sebagaimana bunyi Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, namun dalam praktiknya sering kali menyimpang dari konsep dari negara kesatuan itu sendiri dan cenderung bernuansa kepada konsep Negara Federasi. Tujuan dari Penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis mengenai konsep Negara Federasi dalam bingkai Negara kesatuan Republik Indonesia. Adapun rumusan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah bagaimana Konsep Negara Federasi dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif karena berawal dari kekaburan norma hukum dengan penerapannya di masyarakat yang dikaji melalui pendekatan perundang-undangan (statue approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach), berkaitan dengan ciri dan konsep Negara Federasi yang selama ini tercermin dalam penyelenggaraan Negara Indonesia yang notabenehnya merupakan Negara Kesatuan sebagaimana terjamin dalam Konstitusi Negara. Dari penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa terdapat tiga hal utama untuk melihat penerapan</i></p>

	<p><i>konsep Negara federasi di Indonesia yakni dari hubungannya dengan konstitusi, pembagian kekuasaan di parlemen, serta adanya pembagian wewenang tertentu dalam penyelenggaraan Negara.</i></p>
<b>Keywords</b>	<b>Abstract</b>
<p><i>Unitary State, Federation State, State Constitution</i></p>	<p><i>The form of the state is a very fundamental thing that must be determined by every country in the world, because the form of this country then becomes a reference in the administration of government in it. Therefore, the State of Indonesia includes the form of its state in the constitution as stated in Article 1 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Unitary State of the Republic of Indonesia that the State of Indonesia is a Unitary State in the form of a Republic, but in practice it often deviates from the concept of the unitary state itself and tend to be nuanced to the concept of the Federation State. The purpose of this study was to identify and analyze the concept of the federation state within the framework of the unitary state of the Republic of Indonesia. The formulation of the problem used in this study is how the concept of a federated state within the framework of the Unitary State of the Republic of Indonesia. This study uses a normative juridical method because it starts from the ambiguity of legal norms with their application in society which is studied through a statutory approach (statue approach) and a conceptual approach (conceptual approach), relating to the characteristics and concepts of the Federated State which have been reflected in the administration of the Indonesian state. which incidentally is a Unitary State as guaranteed in the State Constitution. This research concludes that there are three main things to see the application of the concept of a federated state in Indonesia, namely from its relationship with the constitution, the division of power in parliament, and the distribution of certain powers in the administration of the state.</i></p>

## Pendahuluan

Indonesia merupakan Negara Kesatuan dan berbentuk Republik sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup> Ketentuan ini secara eksplisit menegaskan bahwa bentuk susunan Negara Indonesia adalah berbentuk Kesatuan. Oleh Karena itu konsekuensi logis dari konsep Negara Kesatuan hanya memiliki satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara. Namun pada realitanya terdapat dualisme penyelenggaraan Negara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Daerah mengatur dan mengurus sendiri sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Dari ketentuan tersebut dapat kita lihat bahwasannya dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara tidak dilakukan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga pemerintahan daerah dengan sistem desentralisasi sebagai pelaksanaan otonomi daerah. Secara konsep lahirnya pengaturan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah mencerminkan ciri-ciri dan prinsip-prinsip yang dianut Negara federasi yang terdiri dari beberapa negara federal.

Secara historis, konsep dan bentuk negara yang ingin diterapkan dan sesuai dengan keadaan bangsa Indonesia menemui perdebatan yang sangat panjang oleh para *the founding fathers*,<sup>2</sup> dimana setelah dilakukan perbincangan panjang, maka tersisalah dua bentuk pemerintahan yang masih diperdebatkan untuk di terapkan di Negara Indonesia yaitu Kesatuan dan Federal. Adapun tokoh-tokoh yang merumuskan bentuk Negara antara lain Ir. Soekarno, Mr. Soepomo, Moh. Yamin, dan beberapa yang lainnya lebih sepakat untuk menerapkan bentuk Negara yang terpusat atau Negara Kesatuan, sedangkan Moh. Hatta memiliki pendapat yang berbeda, menurutnya Negara Indonesia merupakan Negara yang sangat luas dan masyarakatnya yang majemuk sehingga bentuk Negara yang cocok adalah bentuk Negara Federal agar seluruh masyarakat di daerah dapat mengatur sendiri urusan daerahnya

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945

<sup>2</sup> Astim Riyanto, “Pancasila Dasar Negara Indonesia”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 37, no. 3 (2017): 474.

dalam rangka mempersatukan segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.<sup>3</sup>

Perbincangan tersebut menghasilkan kesepakatan bahwasannya bentuk Negara Indonesia adalah kesatuan. Namun pada implementasinya terdapat ketidaksinkronan antara bentuk Negara yang disepakati dan dijamin oleh konstitusi dengan sistem penyelenggaraan pemerintahannya, sehingga seiring berjalannya waktu menimbulkan tanda tanya mengenai bentuk Negara yang paling efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Seakan-akan Negara Indonesia masih berusaha mencari bentuk Negara yang paling sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh Negara dan warga negaranya agar mampu mengakomodir semua kebutuhan Negara dan elemen di dalamnya. Hal ini kemudian menjadikan Negara Indonesia berada pada garis pencampuradukkan berbagai ciri dan prinsip dari berbagai bentuk Negara di dunia dalam rangka menemukan jati diri Negara Indonesia yang hingga saat ini masih menimbulkan banyak perdebatan.

Perdebatan mengenai bentuk dan susunan Negara Indonesia merupakan suatu pembahasan yang tiada hentinya, karena munculnya berbagai problem yang terjadi di masyarakat tentunya sedikit banyak berhubungan dengan konsep penyelenggaraan negaranya.<sup>4</sup> Ketidakserasian antara bentuk Negara Kesatuan dengan konsep penyelenggaraannya yang bisa dianggap semi federal ini menjadikan suatu pembahasan yang menarik. Kalangan yang tidak setuju dengan bentuk Negara Federal berpendapat bahwa bentuk Negara Federal akan memecah belah keutuhan dan persatuan bangsa Indonesia, akan banyak daerah-daerah yang bermunculan ingin memisahkan diri dari NKRI. Sedangkan menurut kalangan yang tidak setuju terhadap bentuk Negara kesatuan berpendapat, bahwa pada implementasi penyelenggaraan Negara sudah menggunakan prinsip dan ciri-ciri dari Negara Federal, yang mana hal ini menandakan pemerintah pusat tidak mampu untuk mengendalikan dan menjalankan

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007). 286.

<sup>4</sup> Ahmad Mudatsir, "Federalisme Negara Kesatuan: Telaah Teoritik Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia", *An-Nawazik: Jurnal Hukum dan Syariah Kontemporer* 1, no. 1 (2019): 59.

tugasnya untuk mengakomodir semua kebutuhan masyarakat di daerah. Oleh karena itu penulis tertarik untuk menelusuri lebih lanjut penelitian ini dengan menggunakan rumusan masalah mengenai Bagaimana sebenarnya konsep Negara Federasi dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia ini.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif karena fokus pembahasannya berawal dari ketidaksinkronan antara norma hukum dengan implementasinya.<sup>5</sup> Yang kemudian dianalisis melalui pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang mengkaji secara kritis dan komprehensif mengenai konsep hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penerapan konsep Negara Federasi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Teknik penelusuran bahan hukum penelitian ini menggunakan teknik studi dokumen yang kemudian dikaji menggunakan analisis kualitatif. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>6</sup> Bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pokok pengkajian, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi buku-buku, kamus hukum, artikel ilmiah, skripsi, tesis serta penelitian terdahulu lainnya yang memiliki keterkaitan dengan pokok pembahasan penelitian ini.

### **Konsep Negara Kesatuan**

Negara Kesatuan dapat disebut juga sebagai Negara Unitaris karena jika di lihat dari segi susunannya merupakan suatu Negara yang tersusun tunggal, artinya Negara kesatuan ini merupakan suatu Negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara melainkan hanya terdiri atas satu Negara dan tidak ada Negara di dalam Negara. Dengan demikian dalam suatu Negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara, terutama kaitannya dalam menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.

---

<sup>5</sup> Salim HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Rajawali Press, 2012), 64.

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2017). 181.

Dalam pelaksanaannya Negara kesatuan memiliki dua asas sebagai berikut: *Pertama*, Asas Sentralisasi merupakan asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik pemerintah pusat; *Kedua*, Asas Konsentrasi merupakan asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, baik yang ada di pusat maupun yang ada di daerah-daerah.<sup>7</sup>

C.F. Strong mengatakan “Negara kesatuan ialah suatu bentuk Negara di mana wewenang kekuasaan legislative tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislative nasional/pusat.<sup>8</sup> Kekuasaan dalam penyelenggaraan Negara berada pada pemerintah pusat, namun pemerintah pusat juga mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagai urusan pemerintahan di pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan hak otonom. Namun kekuasaan tertinggi atau kedaulatannya tetap berada pada pemerintah pusat.

Dengan demikian yang menjadi hakikat dasar dari konsep Negara kesatuan ialah bahwa kedaulatan dalam suatu Negara tidak terbagi, dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena dalam konstitusi Negara kesatuan tidak dikenal adanya lembaga legislative lain selain dari lembaga legislatif pusat. Sehingga adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidaklah mengartikan bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat. Sementara itu setelah Negara-negara di dunia mengalami perkembangan yang sedemikian pesat, wilayah Negara menjadi semakin luas, urusan pemerintahan menjadi semakin kompleks, serta warganegaranya menjadi semakin banyak dan heterogen. Maka model sentralistik sebagai konsekuensi dari dianutnya konsep Negara kesatuan ini tidak dapat dilaksanakan secara maksimal karena pemerintah pusat tidak dapat memahami secara mendalam mengenai kebutuhan suatu daerah. Sehingga penyelenggaraan sentralisasi ini kemudian dilaksanakan melalui asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

---

<sup>7</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2013). 224.

<sup>8</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008). 269.

Konsep seperti inilah yang disebut sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah kepada pejabat-pejabatnya di daerah, untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat yang ada di daerah. Namun dalam perkembangannya pelaksanaan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan ini tidak dapat berjalan secara maksimal dalam penerapannya, sehingga kemudian lahir konsep baru yang kemudian dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi yang merupakan penyerahan urusan pemerintah pusat berupa wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan daerahnya. Pelaksanaan desentralisasi inilah yang melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>9</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon menyatakan bahwasannya desentralisasi merupakan wewenang untuk dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak dilaksanakan oleh pemerintah pusat saja, melainkan dilaksanakan juga oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pelaksana urusan pemerintahan yang lebih rendah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.<sup>10</sup> Kaitannya dengan tujuan dari desentralisasi ini menurut Bagir Manan menyatakan bahwa tujuan dari penyelenggaraan asas desentralisasi ini untuk meringankan beban pekerjaan pemerintahan pusat. Sehingga sebagian dari tugas pemerintah pusat dialihkan kepada pemerintah daerah, dengan demikian pemerintah pusat bisa lebih memusatkan perhatiannya terhadap perihal yang berhubungan dengan kepentingan nasional.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007). 18.

<sup>10</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999). 111.

<sup>11</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, (Jakarta: Unsika, 1992). 62-63.



Desentralisasi pada hakikatnya merupakan suatu konsep yang lahir setelah sentralisasi mencapai wujudnya.<sup>12</sup> Joeniarso mengemukakan bahwasannya terdapat tiga unsur pokok di dalamnya sebagai berikut: pertama, pembentukan organisasi pemerintahan otonom; kedua, pembagian wilayah Negara menjadi daerah otonom, dan ketiga penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada daerah otonom.<sup>13</sup> Dengan terbentuknya daerah otonom dan terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah otonom, bukan berarti bahwa daerah otonom tersebut berjalan tanpa pengawasan dari pemerintah pusat. Pemerintah pusat tetap memiliki akses untuk dapat melaksanakan pengawasan dan pelaksanaan pemerintahan daerah. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah tidak ditentukan oleh sifat urusan, akan tetapi berdasarkan pada manfaat. Apakah suatu urusan lebih bermanfaat jika diurus oleh pemerintah pusat atau diserahkan kepada pemerintah daerah.<sup>14</sup>

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Selanjutnya disebut sebagai UU Pemda) yang telah termuat dalam lembaran Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004 dan berlaku sejak saat di undangkannya. UU Pemda ini menggantikan UU No. 22 Tahun 1999. Dalam UU Pemda tersebut telah terjadi perubahan mendasar mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menggunakan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam UU Pemda ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas dalam meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD, serta mekanisme pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Reynold Simanjuntak, "Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", *de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum* 7 no. 1 (2015): 59.

<sup>13</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otsus*, (Bandung: Nusa Media, 2014). 37.

<sup>14</sup> Bagir Manan. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, (Jakarta: Unsika, 1992). 59.

<sup>15</sup> Titik Triwulan Tutik, "Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Neburut Undang-Undang Dasar 1945". *Tesis, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya*. (2005), 54.

Sedangkan Otonomi Daerah sendiri dalam Pasal 1 angka 5 UU Nomor 32 Tahun 2004 merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Pemda ini kemudian mengalami perubahan menjadi UU No 23 Tahun 2014 dan mengalami perubahan lagi menjadi UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah. Jika dilihat dalam konteks hierarki otonomi daerah ini bagian dari pembagian kekuasaan secara vertical yang berupa penyerahan kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara penuh baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya.<sup>16</sup>

Hal ini tentunya berbeda dengan tugas pembantuan (*madebevind*) dalam menjalankan pemerintahan daerah. Tercantum dalam Pasal 1 angka 9 UU Pemda merumuskan tugas pembantuan merupakan suatu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas pembantuan. Menurut Harsono tugas pembantuan merupakan penyerahan yang tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai cara menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri.<sup>17</sup> Pengertian dari pelaksanaan otonomi seluas-luasnya tidak secara tegas diatur dalam UU Pemda. Namun terdapat wewenang yang tidak diserahkan kepada pemerintah daerah dan tetap menjadi tugas wewenang pemerintah pusat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 10 ayat (3) UU Pemda yang meliputi: Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter, dan Fiskal Nasional serta Agama. Terbentuknya pembagian satuan-satuan pemerintahan seperti daerah otonom dalam hubungan hierarki merupakan suatu konsekuensi logis yang dilahirkan akibat bentuk Negara kesatuan, pada sisi lain juga membawa konsekuensi pada hubungan wewenang melalui jalur koordinasi dan pengawasan. Selain itu pula dari adanya distribusi kekuasaan secara vertikal ini

---

<sup>16</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999). 112.

<sup>17</sup> Harsono, *Hukum Tata Negara: Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, (Yogyakarta: Liberty, 1992). 10.

sebagai akibat dari desentralisasi, maka terjadi pula distribusi pendapatan yang diterima oleh daerah sebagai pendapatan daerah.

### **Konsep Negara Federal**

Istilah Federasi berasal dari bahasa latin yaitu *foedus* yang memiliki makna liga-liga Negara kota yang otonom pada zaman Yunani kuno, yang kemudian dikenal sebagai pencetak pertama dilahirkannya konsep Negara federasi pada saat itu.<sup>18</sup> Negara Federasi merupakan suatu Negara yang tersusun jamak, dalam artian bahwa Negara ini terdiri dari beberapa Negara yang semula Negara tersebut telah berdiri sebagai sebuah Negara yang berdaulat, yang mempunyai Undang-Undang Dasar dan pemerintahan sendiri. Tetapi karena terdapat suatu kepentingan baik berupa kepentingan politik, ekonomi, pertahanan dan keamanan serta kepentingan lainnya, maka Negara-negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif dalam rangka mengakomodir kepentingan bersama. Oleh karena itu Negara-negara yang menggabungkan diri tersebut dikenal dengan Negara bagian. Yang mana Negara bagian ini masih berwenang dalam menjalankan urusan pemerintahannya masing-masing di samping dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus bersama dalam ikatan kerja sama tersebut.<sup>19</sup>

Adapun ikatan kerja sama Negara-negara tersebut yang kemudian dikenal dengan Negara Federasi memiliki Undang-Undang Dasar dan Pemerintah Pusat yang disebut sebagai pemerintah gabungan atau pemerintah federasi. Dengan demikian maka dalam pemerintah federasi terdapat hubungan sebagai berikut:

- a. Terdapat dua macam Negara, yaitu Negara Federasi atau Negara Gabungan dan Negara-negara bagian;
- b. Terdapat dua macam pemerintahan, yaitu Pemerintahan Negara Federasi dan Pemerintahan Negara-negara bagian;
- c. Terdapat dua macam Undang-Undang Dasar, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Federasi dan Undang-Undang Dasar Negara-Negara Bagian.

---

<sup>18</sup> I Nengah Suantara, "Konfederasi Sebagai Salah Satu Bentuk Hubungan Antar Negara" *Mengembangkan Naskah Tutorial Ilmu Negara: Fakultas Hukum Denpasar* (2017): 6.

<sup>19</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2013), 226.

- d. Terdapat Negara di dalam Negara, yaitu Negara-negara bagian itu berada di dalam Negara federasi.
- e. Terdapat dua macam urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan yang pokok-pokok Negara federasi dan berkaitan dengan kepentingan bersama Negara-negara bagian.<sup>20</sup>

Sifat mendasar yang dimiliki oleh Negara federal adalah pembagian kekuasaan antara pemerintahan federal dengan pemerintahan Negara-negara bagiannya atau yang biasa di sebut unit federal dalam hal penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara, serta terdapat otoritas untuk dapat melindungi supremasi konstitusi di atas Negara federal jika suatu saat terjadi konflik yang melibatkan Negara-negara tersebut dan juga terdapat mekanisme perubahan konstitusi dalam Negara jika dikehendaki adanya perubahan dalam keadaan tertentu. Sehingga konsep Negara federal ini berusaha untuk menyatukan dua konsep yang sebenarnya berbeda, yakni konsep kedaulatan atas Negara federal terhadap semua Negara bagian yang telah menggabungkan diri melalui kesepakatan tersebut dan konsep kedaulatan Negara-negara bagian. Sehingga kedaulatan eksternal perihal moneter, keamanan, dan pertahanan Negara-negara bagian menjadi kedaulatan sepenuhnya Negara federal.<sup>21</sup> Hans Kelsen mendefinisikan bahwasannya tatanan hukum dari Negara federal ini terdiri dari norma-norma hukum utama yang memiliki wilayah keberlakuan pusat bagi seluruh Negara-negara yang tergabung di dalamnya serta norma-norma hukum yang memiliki wilayah keberlakuan di daerah tertentu saja yakni norma-norma yang hanya berlaku di wilayah Negara-negara bagian masing-masing.<sup>22</sup>

Dengan demikian yang diatur dan diurus bersama oleh Negara federasi ini pada prinsipnya berhubungan dengan urusan-urusan pokok yang dapat menentukan tumbuh berkembangnya Negara federasi tersebut. Maksud dan tujuan pengaturan bersama ini agar terciptanya kesatuan kepentingan baik dalam hal pengaturan maupun dalam hal pelaksanaan serta penyelenggaraannya sebagai konsekuensi dari Negara gabungan

---

<sup>20</sup> Ibid, 227.

<sup>21</sup> M.A. Muthalib dan Moh. Akbar Ali Khan, “*Teori Pemerintahan Daerah*”, (Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2013). 100.

<sup>22</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translate by Anders Wedberg, (New York Russell& Russell, 1973). 66.

atau Negara federasi yang mampu menjamin kepentingan bersama misalnya dalam urusan moneter, pertahanan, peradilan dan hubungan luar negeri. Sedangkan kepentingan-kepentingan yang bersifat internal kenegaraan masing-masing Negara bagian masih tetap menjadi wewenang pemerintah Negara-negara bagian untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Oleh karena itu dapat kita lihat bahwasannya Negara federasi ini pada hakikatnya merupakan suatu ikatan-ikatan kerja sama satu yang dilakukan oleh beberapa Negara yang saling menggabungkan diri dengan tujuan untuk mencapai kepentingan bersama, serta masih tetap memiliki hak-hak kenegaraannya masing-masing. Konsep ikatan kerja sama tersebut dapat bersifat erat, serta dapat pula bersifat agak renggang. Hal ini terjadi karena hampir menyerupai perjanjian multilateral. Karena pada hakikatnya hubungan antar Negara-negara bagian dalam Negara federasi itu pada prinsipnya berdasarkan perjanjian saja, yang ada kemungkinan pada suatu saat diputuskan, atau dalam artian Negara bagian itu keluar dari ikatan kerja samanya, maka putus pula hubungan antara Negara bagian itu dengan Negara federasi.

Jika dilihat dari beberapa dampak positif yang terdapat dalam konsep Negara federasi ini sebagai berikut: *Pertama*, *federalisme* yang merupakan suatu strategi yang dapat membuka sistem pemerintahan yang awalnya sangat tertutup, sehingga masyarakat dapat mengetahui transparansi dan keterbukaan dalam penyelenggaraan Negara. *Kedua*, konsep Negara federasi ini menjadikan jalan kemudahan bagi masyarakat untuk menyeimbangkan berbagai budaya, suku, dan etnis dalam suatu Negara. *Ketiga*, dapat meminimalisir ketimpangan ekonomi seras konflik-konflik yang berhubungan dengan politik, sosial dan budaya yang menyertainya.<sup>23</sup> Sedangkan dari segi dampak negatifnya konsep negara federasi ini yakni identik dengan anti persatuan dan kesatuan bangsa, dan adanya suatu kekhawatiran berubahnya Negara bagian menjadi Negara suku. Sedangkan menurut Sri Soemantri mengatakan bahwa konsep Negara federasi ini memiliki kelemahan mendasar yaitu dengan memberikan kesempatan

---

<sup>23</sup> Syamsul A. "Komparasi Konsep Bentuk Negara Kesatuan dan Negara Federasi Dalam Pembanguan Politik di Indonesia", *Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Mmembangun Indonesia Baru*. Diselenggarakan atas kerja sama FH-UGM, KHRN, LBKHI & Associate. Yogyakarta (1998). 6-10.

kepada semua provinsi sebagai daerah otonom untuk dapat menikmati hasil dari sumber kekayaan alam negaranya tanpa adanya perlindungan hukum oleh Undang-Undang Perimbangan Keuangan.

Sistem Negara federal ini melibatkan sebuah “*bargaining*” dalam artian bahwa sebagian kewenangan yang diberikan dapat membawa manfaat kepada semua negara-negara yang telah mengikatkan diri, sehingga dapat menjembatani berbagai problematika yang muncul serta tidak ada lagi perbedaan atas nama suku, budaya, bahasa, keturunan, agama dll.<sup>24</sup> Sehingga dengan adanya Negara federal ini Negara-negara bagian terbebas dari ancaman eksternal yang selama ini menghantuinya serta memberikan harapan agar Negara-negara bagian dapat meningkatkan perannya dalam perkancaan internasional misalnya dalam hal perluasan pengaruh dalam bidang perpolitikan dan perekonomian. Lahirnya semangat berbagai Negara untuk membentuk suatu kesepakatan bersama ini berawal dari kesadaran dan kekompakan dari Negara-negara bagian atau Negara otonom dalam bergabung menjadi Negara federal. Oleh karena itu terdapat suatu konsekuensi sebagai bentuk akibat dari dianutnya Negara federasi sebagai berikut;<sup>25</sup>

*Pertama*, Konstitusi Tertulis. Konsekuensi dari dibentuknya Negara federal ini maka harus terdapat suatu perjanjian yang legal antara Negara-negara yang bergabung di dalamnya yang kemudian dituangkan dalam bentuk konstitusi tertulis, hal ini tentunya dibutuhkan dalam rangka pengalokasian berbagai hak dan kewajiban dari pemerintah pusat (Negara federal) dengan pemerintah daerah (Negara-negara bagian). Pemerintah pusat memiliki tanggung jawab perihal urusan eksternal dari Negara-negara bagian tersebut meliputi pertahanan, urusan luar negeri, imigrasi, dan keuangan. Sementara yang menjadi tanggung jawab dari pemerintah daerah yakni seperti perihal pendidikan, domestik serta kerja sama dengan pemerintah pusat dan kebijakan-kebijakan yang bersifat internal.

---

<sup>24</sup> Asep Nurjamah, *Sistem Federal dan Kemungkinan Penerapan di Indonesia*. (Malang: Muhammadiyah University Press. 1998). 9.

<sup>25</sup> M. Agus Santoso, “Pengalaman Negara Federal Di Indonesia”, *Jurnal Yuriska* 1 no. 2 (2010): 95.

*Kedua*, Pengadilan Hukum. Konsekuensi lainnya yakni dengan dibentuknya lembaga peradilan yang dikenal sebagai Mahkamah Agung, dalam hal ini berwenang untuk menyelesaikan perkara atau sengketa yang terjadi dalam Negara tersebut dengan tetap berpegang teguh kepada konstitusi yang berlaku.

*Ketiga*, Dua Dewan Perwakilan. Konsekuensi berikutnya berupa dibentuknya dua parlemen dalam rangka menjamin adanya representasi daerah di badan legislative sebagai perwakilan yang bergabung dalam Negara federal. Serta terdapat parlemen daerah yang berwenang pada yuridiksi daerah Negara masing-masing Negara bagian yang bersifat internal. Tentunya terdapat hubungan yang sangat erat antara pemerintah Negara federal dengan pemerintah Negara-negara bagian, di mana keseimbangan kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah Negara-negara bagian sangatlah tergantung pada sistem pembagian kekuasaannya. Seperti halnya yang banyak terjadi dalam sistem keseimbangan keuangan sering kali banyak menguntungkan pemerintah pusat (Negara Federal). Akan tetapi dalam hal-hal tertentu pemerintah pusatlah yang harus bertanggung jawab menjaga stabilitas keuangan Negara, menjaga laju perkembangan perekonomian nasional dan lainnya, maka dari itu perlu pemerintah pusat untuk merencanakan dan mendanai setiap permasalahan yang timbul didalamnya misalnya seperti keadaan perang dan krisis ekonomi.<sup>26</sup>

### **Konsep Negara Federasi dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Penerapan konsep Negara Kesatuan di Indonesia berjalan bukanlah tanpa adanya gejolak di masyarakat, di dalam penerapannya terdapat berbagai macam problematika yang terjadi di lapangan, terutama dalam penyelenggaraan Negara yang masih dianggap belum bisa mengakomodir semua kebutuhan dari berbagai wilayah Negara yang majemuk ini. Luasnya wilayah NKRI yang dapat dikatakan masih belum seimbang dan terjadi banyak ketimpangan terutama dalam hal pembangunan oleh pemerintah sebagai pemegang kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara. hal ini menunjukkan ketidakmampuan pemerintah pusat

---

<sup>26</sup> Rosali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), 9.

untuk dapat mengatur dan mengelola keberagaman dan keluasan wilayah yang ada di Indonesia. Sehingga belakangan ini banyaklah bermunculan suatu wacana beberapa daerah yang ingin memisahkan diri dari Negara kesatuan sebagai cikal bakal penggerak menuju perubahan bentuk Negara kesatuan menjadi Negara federal.<sup>27</sup>

Tentunya hal ini mendapatkan penolakan dan kritikan yang sangat keras oleh beberapa kalangan karena hal tersebut dianggap sebagai suatu alat yang digunakan untuk memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Karena jika kita tarik lagi sejarahnya konsep Negara federal ini sangatlah bertentangan dengan jiwa dan budaya masyarakat Indonesia. Sehingga penerapan konsep Negara federasi pada saat itu tidak berjalan lama. Oleh Karena itu Negara Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan demi terciptanya persatuan dan keutuhan NKRI. Berbagai upaya telah dilakukan untuk dapat menjalankan roda pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan rakyat. Mulai dengan diterapkannya asas sentralisasi sebagai sebuah konsekuensi dari dianutnya Negara kesatuan, dan dalam penerapannya tidak bisa berjalan efektif maka asas sentralisasi ini pun di jalankan dengan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>28</sup> Karena keberagaman dan kemajemukan inilah pemerintah pusat tidak dapat menjangkau seluruh kebutuhan masyarakat di berbagai daerah sehingga dari pemerintah memutuskan untuk menggunakan asas desentralisasi untuk dapat memberikan wewenang kepada pemerintahan di daerah melalui otonomi daerah.

Hal ini merupakan satu-satunya cara agar daerah-daerah tersebut dapat membangun daerahnya sendiri tanpa memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bentuk Negara Kesatuan di Indonesia sebagaimana yang telah dituangkan dalam konstitusi Negara tentunya sangatlah berbanding terbalik dengan penerapannya dalam penyelenggaraan Negara. Seharusnya sebagai konsekuensi dari Negara kesatuan maka sistem pemerintahannya haruslah sentralistik, dalam artian tersentral oleh pemerintah pusat, bagaimanapun keadaannya Negara harus bisa mengendalikan segala

---

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 47.

<sup>28</sup> Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), 245.



problematika yang muncul di masyarakat tanpa menciderai konsep Negara kesatuan yang dianutnya, jika Negara tidak bisa mengendalikannya maka Negara harus bijak dalam memutuskan bentuk Negara apa yang sesuai dengan kebutuhan warga negaranya terlepas dari unsur-unsur lain yang dimiliki oleh Negara itu. Misalnya bentuk negara konfederasi di mana sistem penyelenggaraan pemerintahannya dilakukan secara desentralisasi dengan memberikan kedaulatan penuh kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahan daerahnya sendiri.<sup>29</sup> Selanjutnya bentuk Negara federasi yang mempunyai ciri-ciri moderat dalam penyelenggaraan Negara artinya tidak terlalu sentralistik dan tidak terlalu desentralistik, di mana kedaulatan Negara dibagi atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sehingga bentuk Negara federal ini disebut sebagai bentuk Negara perpaduan antara Negara kesatuan dengan Negara konfederasi. dari penjelasan tersebut terlihat bahwa konsep Negara federal inilah yang realitanya telah di terapkan di Negara Indonesia. Adapun penjelasan mengenai ciri-ciri dari bentuk Negara tersebut:<sup>30</sup>

**Tabel 1. Tabel ciri-ciri dari Negara Konfederasi, Negara Federasi dan Negara Kesatuan.**

Ciri-Ciri	Konfederasi	Federasi	Kesatuan
Penyelenggaraan Pemerintahan	Desentralisasi penuh	Tidak terlalu sentralisasi dan tidak terlalu desentralisasi (Moderat)	Sentralisasi penuh
Kedaulatan	Pemerintah daerah	Terbagi atas pemerintah pusat dan pemerintah	Pemerintah pusat

<sup>29</sup> Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaba Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaba Negara*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), 216.

<sup>30</sup> Asep Nurjaman, *Asal Mula Tumbuhnya Fedrasi*, (Malang: Muhammadiyah University Press, 1998). 10

		daerah	
Pemegang kebijakan/keputusan	Ditentukan oleh pemerintah daerah	Ditentukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah	Ditentukan langsung oleh pemerintah pusat
Hak untuk memisahkan diri	Secara formal memiliki hak untuk memisahkan diri	Umumnya tidak mempunyai hak untuk memisahkan diri	Tidak mempunyai hak untuk memisahkan diri
Kuangan negara	Pemerintah pusat mendapatkan dana dari kontribusi pemerintah daerah	Terdapat pembagian keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah	Pemerintah daerah tidak dapat menarik pajak tanpa ada persetujuan dari pemerintah pusat
Produk Hukum	Produk hukum pemerintah pusat dapat ditolak oleh pemerintah daerah	Produk hukum nasional maupun produk hukum daerah memiliki kekuatan hukum yang sama	Produk hukum nasional dapat mengalahkan produk hukum daerah

Negara Penganut	USA sebelum 1789, Jerman sebelum 1871	USA sejak 1789. India, Brasill, Kanada, Australia, dll	Indonesia, Prancis, Inggris, Spanyol, Israel, dll.
-----------------	---------------------------------------	--	--

Kita teliti lebih dalam lagi mengenai ciri-ciri dari Negara federasi dapat dengan efektif diterapkan di Indonesia, sehingga menjadi sinkron antara bentuk Negara dengan sistem penyelenggaraan pemerintahannya. Selain itu terdapat hal lain yang juga mendukung kuatnya cerminan Negara federasi di Indonesia misalnya dilihat dari kondisi geografis dan identitas.<sup>31</sup> Dari segi geografis ini dapat dilihat dari banyaknya pulau di Negara Indonesia akan mempermudah dalam melakukan pembatasan wilayah, sedangkan dari segi identitas bisa memanfaatkan keberagaman identitas seperti kesukuan, agama, dll. Sebenarnya secara tidak langsung potret dari konsep Negara federasi ini sudah di terapkan di Negara kesatuan republik Indonesia ini, meskipun nilai-nilai yang terkadang di dalamnya belum bisa diterapkan sepenuhnya. Adapun konsep dari Negara federasi ini dalam bingkai NKRI sebagai berikut:<sup>32</sup>

*Pertama*, dari Sistem penyelenggaraan Negara, dalam konsep Negara federal dikenal dengan dua macam pemerintahan yakni pemerintah Negara Federal dan pemerintah Negara-negara bagian. Begitu pula di negara kesatuan republik Indonesia juga terdapat yang namanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang memiliki tugas dan wewenangnya masing-masing dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara. dari sini dapat kita lihat pencerminan dari konsep Negara federasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara di Indonesia ini benar terjewantahkan dalam sistem otonomi daerah yang memberikan kebebasan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan daerahnya. Sehingga

<sup>31</sup> Ika Arinia, "Analisis Sistem Pemerintahan di Indonesia, Masih Relevankah Konsep Negara Kesatuan?", *Journal of Social Politics and Governance* 1 no. 1 (2019): 9.

<sup>32</sup> Indah Sari, "Federal Versus Kesatuan: Sebuah Proses Pencarian Terhadap Bentuk Negara Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 5 no. 2 (2015): 46.

konsep tersebut dianggap sudah menciderai konsep dari Negara kesatuan Republik Indonesia.

*Kedua*, Hubungannya dengan Konstitusi, dalam konsep Negara Federal terdapat dua macam Undang-Undang Dasar yang dijadikan landasan penyelenggaraan Negara, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Federasi dan Undang-Undang Dasar Negara Bagian, begitupun juga di Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintahan daerah juga diberikan kewenangan untuk membentuk suatu produk hukum yang berkaitan dengan pemerintahan daerahnya yang tertuang dalam bentuk Perda, Parlemen pun juga sudah terbagi menjadi dua yaitu parlemen di tingkat nasional (DPR RI) dan parlemen di tingkat daerah (DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten). Dari sini dapat dilihat yang dapat membedakan dari kedua konsep pencerminan Negara federal di Indonesia ini hanyalah berbeda dari segi ruang lingkupnya saja. Tapi sebenarnya konsep penyelenggaraannya sama, jiwa-jiwa konsep Negara kesatuan sudah terkikis oleh konsep Negara federal dalam realitanya, terutama dalam kaitannya dalam penyelenggaraan Negara.

*Ketiga*, dalam konsep Negara federal dan Negara-negara bagian terdapat pengecualian terkait perihal apa saja yang menjadi wewenang pokok dari Negara federal seperti mengenai perihal urusan moneter, pertahanan, peradilan dan hubungan luar negeri, begitu pula di Negara kesatuan ada beberapa hal yang masih tetap menjadi wewenang dari pemerintah pusat sebagaimana yang telah di paparkan di atas. Sehingga dapat disimpulkan pencerminan konsep Negara federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ini sudah benar realitanya terjadi di lapangan, di mana dalam proses penyelenggaraan Negara sudah tidak terpusat lagi pada pemerintah pusat dalam konteks Negara kesatuan. Hanya saja yang membedakan konsep Negara Federasi ini hubungannya adalah antar Negara, sedangkan konsep Negara kesatuan ini terjadi atau di terapkan dalam satu wilayah Negara, meskipun nilai-nilai dalam penyelenggaraan negaranya sudah banyak mengadopsi dari konsep Negara Federasi.

Sehingga dari penjelasan tersebut dapat kita lihat bahwa konsep Negara Federasi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan suatu hal yang baru, karena umumnya Negara-negara yang mempunyai wilayah yang sangat luas, serta

keberagaman budaya dan etnis di dalamnya menggunakan konsep negara federasi ini dalam penyelenggaraan pemerintahan di Negeranya. Selama ini di Negara Indonesia yang menjunjung tinggi kesatuan dan persatuannya berusaha mencari solusi alternatif untuk setiap permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan Negara yang sangat majemuk ini, yakni dengan memberlakukan asas desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah sebagai bentuk penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tentunya tetap berada dalam pengawasan dari pemerintah pusat. Hal inilah kemudian yang menciderai makna kesatuan karena penyelenggaraan pemerintahan tidak lagi terpusat. Negara Indonesia telah mencicipi konsep Negara federasi dalam menyelenggarakan pemerintahannya seperti yang telah di jelaskan di atas. Oleh karena itu penerapan konsep Negara federasi di Indonesia barbalut bingkai Negara Kesatuan ini merupakan solusi yang dipilih dan dirasa sebagai jalan terbaik oleh *the founding father* dalam rangka mengakomodir kepentingan Negara sekaligus menjamin kesejahteraan warga Negara Indonesia.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, sehingga konsekuensi dari dianutnya bentuk negara kesatuan maka segala urusan pemerintahan dalam suatu negara haruslah tersentral kepada pemerintah pusat. Namun dalam penerapannya di lapangan konsep negara kesatuan ini kemudian mengalami pergeseran di mana jika dilihat dari sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang pada awalnya menerapkan konsep sentralisasi sebagai pencerminan dari bentuk negara kesatuan kini mulai berubah menjadi konsep desentralisasi yang kemudian ini telah menciderai konsep negara kesatuan itu sendiri. Kedaulatan dalam menyelenggarakan pemerintahan suatu negara tidak lagi dilaksanakan oleh pemerintah pusat saja melainkan sebagian dari tugas tersebut diserahkan kepada pemerintahan daerah. Dengan demikian terdapat konsep dari negara federasi yang mulai sedikit demi sedikit diadopsi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Negara Indonesia.

Penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwasannya konsep Negara federasi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat dilihat dari ketidaksingkronan antara Pasal 1 ayat

(1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menjamin bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur mengenai penyelenggaraan sebagian pemerintahan negara oleh pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi yang melahirkan konsep otonomi daerah, di mana ini merupakan konsep penyelenggaraan negara yang dianut oleh negara federal dengan menggabungkan dua sistem pemerintahan negara kesatuan dan sistem pemerintahan negara konfederal, maka terbentuklah sistem pemerintahan negara federasi sebagaimana tercermin dalam penyelenggaraan pemerintahan negara di Indonesia saat ini.

Dengan demikian penerapan konsep Negara federal di Indonesia ini dapat dilihat dari tiga hal sebagai berikut yakni pertama, dari Sistem penyelenggaraan pemerintahan negaranya, kedua, berdasarkan hubungannya dengan konstitusi beserta pembagian kekuasaan di parlemen, dan ketiga, adanya pembatasan wewenang tertentu dalam penyelenggaraan Negaranya. Ketiga hal tersebut tentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara memiliki konsep yang semi berbeda baik dalam konteks bentuk negara kesatuan maupun dalam konteks negara federal, namun sistem penyelenggaraan negara seperti inilah yang kemudian dijadikan sebagai solusi alternative bagi negara Indonesia dalam mengatasi dan menyelesaikan segala problematika yang muncul di berbagai daerah akibat kemajemukan masyarakat di daerah demi menjunjung tinggi nilai kesatuan dan persatuan bangsa. Meskipun dalam penerapannya bersifat semi federasi sehingga, hal inilah yang menjadikan konsep negara federasi dibungkus dalam bingkai negara kesatuan republik Indonesia dengan tujuan untuk menjamin kesejahteraan dan ketentraman warga dan negara Indonesia tanpa harus mengubah Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **Daftar Pustaka**

#### **Buku dan Jurnal**

- Asshiddiqie, Jimly. (2007). *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Abdullah, Rosali. (2003). *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

- Manan, Bagir, (2007). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- , (1992). *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*. Jakarta: Unsika.
- Huda, Ni'matul, 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otsus*. Bandung: Nusa Media.
- , (2005). *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kelsen, Hans, (1973). *General Theory of Law and State*, Translate by Anders Wedberg, New York Russell& Russell.
- Harsono, (1992). *Hukum Tata Negara: Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Yogyakarta: Liberty.
- Hadjon, Philipus M.(1999). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Soehino, (2013). *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Tutik, Titik Triwulan, (2011). *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Prenada Media Group,
- , (2010). *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group.
- Nurjamah, Asep. (1998). *Sistem Federal dan Kemungkinan Penerapan di Indonesia*. Malang: Muhammadiyah University Press.
- , (1998). *Asal Mula Tumbuhnya Fedrasi*, Malang: Muhammadiyah University Press.
- Salim HS, (2012). *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Rajawali Press.
- Marzuki, Peter Mahmud, (2017). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.

### **Artikel Ilmiah**

- Ahmad Mudatsir, (2019). "Federalisme Negara Kesatuan: Telaah Teoritik Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia", *An-Nawazil: Jurnal Hukum dan Syariah Kontemporer* 1, no. 1, 59. <http://ejournal.kopertais4.or.id/madura/index.php/nawazil/issue/view/769>
- Astim Riyanto, (2017). "Pancasila Dasar Negara Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 37, no. 3, 474. <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/download/151/89>

- I Nengah Suantara, (2017). “Konfederasi Sebagai Salah Satu Bentuk Hubungan Antar Negara” *Mengembangkan Naskah Tutorial Ilmu Negara: Fakultas Hukum Denpasar*, 6.  
[https://simdos.unud.ac.id/uploads/file\\_pondidikan\\_1\\_dir/29057b287a4301b06aa7e77486f8177d.pdf](https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_pondidikan_1_dir/29057b287a4301b06aa7e77486f8177d.pdf)
- Ika Arinia, (2019). ” Analisis Sistem Pemerintahan di Indonesia, Masih Relevankah Konsep Negara Kesatuan?”, *Journal of Social Politics and Governance* 1 no. 1, 9.  
<https://media.neliti.com/media/publications/339764-analisis-sistem-pemerintahan-di-indonesi-1b2dec47.pdf>
- Indah Sari, (2015). “Federal Versus Kesatuan: Sebuah Proses Pencarian Terhadap Bentuk Negara Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah”, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 5 no. 2, 46.  
<http://download.garuda.ristekdikti.go.id/article.php?article=971972&val=14963&title=FEDERAL%20VERSUS%20KESESATUAN%20%20SEBUAH%20PROSES%20PENCARIAN%20TERHADAP%20BENTUK%20NEGARA%20DALAM%20MEWUJUDKAN%20OTONOMI%20DAERAH>
- M. Agus Santoso, (2010). “Pengalaman Negara Federal Di Indonesia”, *Jurnal Yuriska* 1 no. 2, 95.  
<https://journal.uwgm.ac.id/index.php/yuriska/article/download/76/71>
- M.A. Muthalib dan Moh. Akbar Ali Khan, (2013). “*Teori Pemerintahan Daerah*”. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia.  
<https://onsearch.id/Record/IOS3107.UMS:56630>
- Reynold Simanjuntak, (2015). “Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional”, *de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum* 7 no. 1, 59.  
<https://jurnal.kemendagri.go.id/index.php/jbp/citationstylelanguage/get/associacao-brasileira-de-normas-tecnicas?submissionId=38&publicationId=37>
- Syamsul A. (1998). “Komparasi Konsep Bentuk Negara Kesatuan dan Negara Federasi Dalam Pembanguna Politik di Indonesia”, *Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Membangun Indonesia Baru*. Diselenggarakan atas kerja sama FH-UGM, KHRN, LBKHI & Associate. Yogyakarta, 6-10.



<https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jjhd/article/view/108>

Titik Triwulan Tutik, (2005). "Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Neburut Undang-Undang Dasar 1945". *Tesis, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya*, 54.

<http://repository.unair.ac.id/35870/>

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang No.9 Tahun 2015 jo Undnag-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

# PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA TERHADAP PENGHAPUSAN KLAUSUL KETURUNAN PKI SEBAGAI SYARAT MASUK TNI

<sup>1</sup>Dwi Sakiya Nisvi, <sup>2</sup>Akhmad Fandik, <sup>3</sup>Intishaar Rahadatul Aisy,

<sup>4</sup>Sarifudin Rettob

<sup>1234</sup>UIN Sunan Ampel Surabaya

<sup>1</sup>[nisvidwisakiya@gmail.com](mailto:nisvidwisakiya@gmail.com)

<sup>2</sup>[akhmadfandik@gmail.com](mailto:akhmadfandik@gmail.com)

<sup>3</sup>[aesy.aisy@gmail.com](mailto:aesy.aisy@gmail.com)

<sup>4</sup>[sarifudinrettob9595@gmail.com](mailto:sarifudinrettob9595@gmail.com)

Kata Kunci	Abstrak
<i>Hak Asasi Manusia, Partai Komunis Indonesia, Tentara Nasional Indonesia</i>	<i>Paska peristiwa G 30 S/PKI pemerintahan rezim Orde Baru melakukan pelarangan dan pembatasan terhadap eksistensi PKI di Indonesia yang sangat ketat bahwa PKI beserta anak keturunannya, agar tidak menyusup lagi ke dalam Lembaga pemerintahan termasuk ABRI/TNI. Namun, setelah Orde Baru runtuh, aturan-aturan tersebut sudah tidak diberlakukan kembali, Sehingga pada masa reformasi secara normatif tiada ada lagi pembatasan terhadap anak keturunan PKI untuk bergabung dan berpartisipasi dalam pemerintahan. Artikel ini memuat isu hukum Perspektif Hak Asasi Manusia Terhadap Penghapusan Klausul Keturunan PKI Sebagai Syarat Masuk TNI, dengan menggunakan metode penelitian Hukum Normatif dan menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan sejarah dan pendekatan perundang-undangan. Hasil dari penelitian ini adalah Secara Yuridis kebijakan Panglima TNI untuk memperbolehkan keturunan PKI untuk mengabdikan atau mendaftar sebagai prajurit TNI tersebut adalah konstitusional di antaranya Hak menjadi bagian dari Pemerintahan diatur dalam konstitusi, Kesepakatan Hukum Internasional, dan Pertanggungjawaban Pidana tidak dapat dijatuhkan pada keturunan, kemudian sebagai negara yang meratifikasi hukum internasional haruslah menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.</i>
<b>Keywords</b>	<b>Abstract</b>

*Human Rights,  
Indonesian  
Communist Party,  
Indonesian National  
Army*

*After the G 30 S/PKI incident, the government of the New Oede regime banned and restricted the existence of the PKI in Indonesia, which was very strict that the PKI and its descendants, so as not to infiltrate government institutions, including ABRI/TNI. However, after the collapse of the New Order, these regulations were no longer enforced, so that during the reformation period there were no longer normative restrictions on the descendants of the PKI to join and participate in the government. This article contains legal issues from the Human Rights Perspective on the Elimination of the PKI Descendants Clause as a Requirement to Enter the TNI, using the normative law research method and using two approaches, namely the historical approach and the statutory approach. The results of this study are that the juridical policy of the TNI Commander to allow descendants of the PKI to serve or register as TNI soldiers is constitutional, including the right to be part of the government regulated in the constitution, international legal agreements, and criminal liability cannot be imposed on offspring, then as a country that ratifies international law, it must uphold human rights.*

## **Pendahuluan**

Kekuasaan ketika demokrasi dipimpin tidak hanya terhimpun pada Soekarno, tetapi terdapat dua kekuatan yang mempunyai peran politik di belakangnya yaitu Angkatan Darat dan Partai Komunis Indonesia. Menurut ahli politik Afan Gaffar (2002) mengilustrasikan hubungan antara Soekarno, Angkatan Darat dan Partai Komunis Indonesia yaitu Angkatan Darat yang sangat banyak dipengaruhi oleh Hatta dan sejumlah partai Masyumi mempunyai posisi anti komunis yang fanatik. Sedangkan Soekarno menerima komunis karena ia tidak menganggapnya sebagai ancaman, justru dapat membantu agenda politiknya. Selain itu

Soekarno tidak memiliki pengaruh yang kuat di lingkungan Angkatan Darat, tidak seperti di lingkungan Angkatan Udara. Kekuasaan Soekarno terhenti dan digantikan oleh Soeharto pada tahun 1965 ketika peristiwa G-30 S/PKI.<sup>1</sup>

Larangan paham Komunisme, Marxisme dan Leninisme terdapat dalam TAP MPRS Republik Indonesia No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis yang masih beraku sampai saat ini dan tidak dapat dilakukan *judicial review*. Karena kedudukan dan wewenang MPR tidak lagi membentuk ketetapan dan kedudukan TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan dibawah UUD 1945 sesuai Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga MK dan MA tidak berhak melakukan pengujian TAP MPR tersebut. Selain itu larangan paham Komunisme, Marxisme dan Leninisme juga terdapat dalam UU No. 27 Tahun 1999 tentang Perubahan KUHP berkaitan dengan kejahatan terhadap keamanan negara dengan ancaman pidana paling lama 12 tahun penjara, terdapat dalam Pasal 107 a.<sup>2</sup>

Keputusan Panglima TNI Jendral Andika Perkasa dalam penghapusan sejumlah syarat proses seleksi penerimaan prajurit, baik taruna, perwira, bintara dan tamtama boleh dilakukan oleh keturunan mantan anggota PKI sekalipun. Hal tersebut diputuskan dalam rapat penerimaan prajurit TNI tahun anggaran 2022. Karena dalam TAP MPRS Republik Indonesia No. XXV/MPRS/1966 hanya melarang PKI sebagai organisasi dan melarang penyebaran Komunisme, Marxisme dan Leninisme, bukan melarang keturunan mantan anggota PKI mendaftar menjadi TNI. Dengan adanya keputusan tersebut mendapat dukungan dari Beka Ulung Hapsara selaku Komisioner Komnas HAM. Karena menilai kebijakan yang dilakukan oleh Andika merupakan pemulihan hak dari bagi keluarga korban dari peristiwa 1965-1966 silam. Tetapi dengan adanya keputusan tersebut juga mendapat kritik dari peneliti pusat politik BRIN Firman Noor karena seharusnya keputusan tersebut tidak perlu diangkat ke publik dengan alasan masih menjadi sensitifitas bagi sebagian masyarakat Indonesia.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *Buku PSP*, (UNY), 31.

<sup>2</sup> Abdul Hakim Siagian, *Kumpulan Tulisan Opini*, (Medan, 2016), 73.

<sup>3</sup> Akhmad Mustain, "Pro Kontra Penghapusan Larangan Keturunan PKI Jadi Prajurit TNI ala Jendral Andika Perkasa", dalam

Sensitifitas tentang isu PKI juga sempat terjadi di kalangan parlemen ketika Mayjend Agustadi Sasongko menuding banyak kader Partai Komunis Indonesia di parlemen menjadi sesuatu yang biasa dilakukan petinggi militer di masa Orba untuk menekan aktifitas politik sipil. Tetapi hal tersebut telah mendapat teguran dari Effendy Choirie selaku Anggota Komisi I FPKB dan Yusron Ihza Mahendra selaku Wakil Ketua Komisi I dari PBB.<sup>4</sup>

Mengenai penghapusan sejumlah syarat proses seleksi penerimaan prajurit, baik taruna, perwira, Bintara dan Tanjaya berdasarkan “*Internasional Covenant on Civil and Political Rights*” yang diratifikasi menjadi UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* yang berbunyi bahwa “Setiap warga negara berhak untuk ikut serta dalam kegiatan politik pemerintahan”. Pada Pasal 25 *International Covenant on Civil and Political Rights* berbunyi bahwa “Setiap warga negara memiliki hak dan kesempatan yang sama, tidak ada perbedaan apa pun seperti yang tertuang dalam Pasal 2 dan tanpa adanya pembatasan yang tidak layak, untuk: (a) ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih bebas; (b) memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih dilaksanakan dengan cara pemungutan suara secara rahasia; (c) mendapatkan akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum.”<sup>5</sup>

### Metode Penelitian

Dalam penelitian ini metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Perundang-Undangan dan

---

<https://mediaindonesia.com/opini/482783/pro-kontra-penghapusan-larangan-keturunan-pki-jadi-prajurit-tni-ala-jenderal-andika-perkasa> (11 Mei 2022).

<sup>4</sup> Poltak Partogi Nainggolan, “Peran DPR dalam Menjalankan Kontrol Demokratis Atas Pembaruan Sektor Keamanan”, *Politica*, 2, (2011), 6.

<sup>5</sup> Retno Kusniati, “Analisis Pengujian Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan Terhadap Pasal 58 huruf (f) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah”, *Jurnal Ilmu Hukum*, 6, (2013), 24.

pendekatan sejarah. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini ada dua macam yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah metode *library research* dengan mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian dan metode pengolahan bahan hukum menggunakan metode editing di mana memeriksa kembali bahan-bahan hukum yang ditemukan.

## **Hasil dan Pembahasan**

### **Sejarah PKI dan Pembatasan Hak Keturunan**

Partai Komunis Indonesia (PKI) merupakan partai politik di Indonesia yang berideologi komunis. Sebelum Indonesia merdeka, PKI sudah dibentuk oleh seorang tokoh sosialis Belanda Henk Sneevlet pada tahun 1914, dengan nama *Indische Sociale Democratische Vereeniging* (ISDV) atau (Persatuan Sosial Demokrat Hindia Belanda). Kongres ISDV pada Mei 1920 di Semarang ISDV berganti nama menjadi Perserikatan Komunis di Hindia. Kemudian berganti nama lagi menjadi Partai Komunis Indonesia (PKI) pada tahun 1924.<sup>6</sup> Karena memberontak terhadap Pemerintahan Kolonial Belanda, PKI akhirnya dibubarkan pada tahun 1927. Pada awal kemerdekaan Indonesia PKI mulai bangkit dan eksis kembali, kemunculan PKI tersebut tidak terlepas dari diterapkannya sistem multi partai di Indonesia,<sup>7</sup> namun pada tahun 1966 PKI kembali dibubarkan dan dilarang serta dinyatakan sebagai organisasi terlarang di Indonesia, karena beberapa kali melakukan pemberontakan dan berupaya mengukudeta pemerintahan yang sah, yaitu pada tahun 1948 dan 1965.<sup>8</sup> Namun selalu berhasil digagalkan dan ditumpas oleh ABRI/TNI

Pemberontakan PKI sebenarnya telah dipersiapkan semenjak proklamasi, dengan membentuk organisasi laskar, di antaranya, Laskar Buruh, Laskar Merah, Laskar Rakyat, Laskar Minyak, Persindo, Tentara Laut Republik Indonesia, sampai ke TNI masyarakat. Ambisi utama mereka adalah menguasai Angkatan Perang, dengan memasukkan kader-kadernya ke kubu angkatan perang. 2 tahun setelah proklamasi kekuatan PKI

---

<sup>6</sup> Siti Hasanah, "Sejarah Partai Komunis Indonesia (Pki)," 2020, 1–18.

<sup>7</sup> A Syukur, "Kehancuran Golongan Komunis Di Indonesia," *Jurnal Sejarah Lontar* 5, no. 2 (2008): 1–8.

<sup>8</sup> Syukur., *Ibid*, 5.

ditaksir sebanyak 25 batalyon dengan penguasaan terhadap TNI sebesar 35%.<sup>9</sup>

Kekuatan pengaruh PKI dalam ABRI mulai sempat berkurang setelah Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden No. 9 tanggal 27 Februari 1948, tentang Reorganisasi dan Rasionalisasi (RERA) angkatan perang, Angkatan perang mulai dari eselon terbawah hingga kementerian pertahanan terkena program ini, salah satunya adalah kementerian pertahanan kabinet Amir Syarifuddin dinonaktifkan, kemudian disusul dengan pembubaran TNI Rakyat (ormas sayap PKI) pada tanggal 15 Mei 1948 oleh Pemerintah. Pada 29 Mei 1948, Gubernur Militer Surakarta yang dipimpin Wikana (Komunis) dibubarkan. Sampai pada Juni 1948 jumlah anggota tentara yang dirasionalisasikan (diberhentikan) sebanyak 60.000 anggota dan disusul 40.000 anggota tentara yang juga diberhentikan. PKI merupakan pihak yang paling dirugikan dari kebijakan RERA yang dijalankan Menteri Hatta tersebut. Karena sebenarnya RERA merupakan sebuah kebijakan politik Hatta yang berusaha menyingkirkan kekuatan militer PKI<sup>10</sup>

walaupun RERA merupakan agenda pihak komunis pada masa kepemimpinan Amir Syarifuddin. Tujuan sayap kiri mengusulkan mosi tersebut agar mudah mengawasi dan menguasai tentara (TNI). PKI berupaya mengendalikan tentara sepenuhnya melalui jalur politik, yaitu untuk memusatkan kekuasaan militer pada tangan Menteri Pertahanan Amir Syarifuddin, namun upaya tersebut gagal karena Amir Syarifuddin dijatuhkan.<sup>11</sup> Setelah upaya PKI untuk mengendalikan dan menguasai TNI melalui jalur Politik tidak berhasil, maka PKI memulai melancarkan fitnah dan propaganda untuk merongrong Kabinet Hatta, disusul dengan pemberontakan bersenjata di Madiun pada 18 September 1948. TNI dengan cepat menumpas Pemberontakan tersebut. Demi menjamin keamanan dan ketertiban TNI mengambil alih fungsi-fungsi serta peran para

---

<sup>9</sup> Anita, "Pki Madiun," 2017, [https://www.academia.edu/8678121/PKI\\_MADIUN](https://www.academia.edu/8678121/PKI_MADIUN). diunduh 15/05/2022.

<sup>10</sup> Anhar Gonggong, "Sejarah Pemberontakan Bersenjata Di Indonesia: Sketsa Pergumulan Di Dalam Era Kemerdekaan Tahun 1948-2006," *Jurnal Hukum Humaniter* 2, no. 3 (2006): 471–72.

<sup>11</sup> Anita, "Pki Madiun.", 8.

pemimpin distrik (kabupaten).<sup>12</sup>

Peristiwa Madiun menjadi titik awal konfrontasi langsung antara PKI dan TNI. Setelah peristiwa Madiun, generasi muda seperti D.N. Aidit, Nyoto, Sudisman mengambil alih kepemimpinan PKI. Mereka merupakan pimpinan PKI pada tahun 1950-an. Di bawah kepemimpinan D. N. Aidit PKI berhasil menduduki urutan keempat perolehan suara pada Pemilu 1955. Eksistensi PKI semakin kuat setelah Presiden Soekarno menerapkan Demokrasi Terpimpin melalui dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang didukung penuh oleh kekuatan politik PKI. Dengan konsep Nasakom (Nasionalisme Agama dan Komunisme) Soekarno berupaya menggabungkan beberapa kutub ideologi yang saat itu sedang berkembang.<sup>13</sup>

Dengan adanya konsep Nasakom, pertarungan sengit antara TNI AD dan PKI semakin memanas. Sejak 1959 perpolitikan di Indonesia di dominasi oleh tiga kekuatan politik utama, yaitu, Presiden Soekarno, TNI AD dan PKI.<sup>14</sup> Pada masa demokrasi terpimpin Presiden Soekarno lebih condong berpihak kepada PKI, dengan memasukkan wakil-wakil PKI dalam tubuh kabinet, walaupun upaya tersebut ditentang keras oleh TNI AD, namun, pada Maret 1962, tetap diwujudkan dengan mengangkat D.N. Aidit (Ketua PKI) menduduki jabatan di Kabinet sebagai Wakil Ketua III MPRS dan M.H. Lukman (Wakil Ketua PKI), menduduki posisi wakil ketua III DPR-GR. Padahal untuk mewujudkan demokrasi terpimpin, Presiden Soekarno selalu mengandalkan TNI untuk meredam berbagai pemberontakan dan penolakan terhadap langkah-langkah revolusioner Presiden Soekarno.<sup>15</sup>

Ketua PKI D.N. Aidit, merasa pengaruh PKI dalam Politik sudah cukup kuat, selanjutnya adalah berupa untuk

---

<sup>12</sup> Asrudin Azwar and Mirza Jaka Suryana, "Dwifungsi TNI Dari Masa Ke Masa," *Jurnal Academia Praja* 4, no. 1 (2021): 154–79, <https://doi.org/10.36859/jap.v4i1.182>.

<sup>13</sup> Setyo Nugroho, "Segitiga Kekuasaan Masa Demokrasi Terpimpin," *Jurnal Sejarah* 44, no. 8 (2019): 1689–99.

<sup>14</sup> Herdi Sahrasad, "Praetorianisme Orde Baru & Dampaknya Pada Relasi Sipil-Militer Era Reformasi (1999-2004)," *Jurnal Konfrontasi*, 2016, 25–56.

<sup>15</sup> Nugroho, "Segitiga Kekuasaan Masa Demokrasi Terpimpin.", 85.



menyusup lagi ke dalam tubuh ABRI. Dengan mengusulkan kepada Presiden Soekarno agar kaum buruh dan petani yang terorganisir dalam ormas-ormas revolusioner dengan jumlah 10 juta lebih, harus dipersenjatai untuk persiapan menghadapi Inggris dalam konfrontasi dengan Malesia. Ahmad Yani selaku pimpinan TNI marah dan sangat menentang keras, namun tidak dapat berkuti di hadapan Presiden Soekarno.<sup>16</sup>

Puncak pertikaian antara PKI dengan TNI AD terjadi pada saat meletusnya peristiwa penculikan dan pembunuhan terhadap enam Jenderal AD yang dilakukan oleh Pasukan Resimen Cakrabirawa pada dini hari 1 Oktober 1965. Gerakan 30 September PKI (G 30 S/PKI), yang oleh TNI, G 30 S/PKI dianggap sebagai percobaan perampasan kekuasaan yang gagal oleh PKI.<sup>17</sup> Presiden Soekarno memerintahkan penyelesaian peristiwa 30 September dengan segera. Untuk itu ditunjuk Mayjen Soeharto guna melaksanakan pemulihan keamanan.<sup>18</sup>

Di bawah kendali Soeharto, masyarakat sipil yang terlibat G 30 S/PKI, baik langsung maupun tidak, ditangkap, dipenjara, diculik, bahkan kemudian dibunuh secara brutal. Kalangan militer yang terlibat atau diduga terlibat diproses melalui Mahkamah Militer Luar Biasa (Mahmilub).<sup>19</sup> Sejak itulah pemberantasan terhadap sisa-sisa G 30 S/PKI dan ormas-ormasnya serta pembersihan sipil/militer dari unsur-unsur G 30 S/PKI. Soeharto sukses mengendalikan situasi, sehingga mendapat simpati dan dukungan yang luas dari semua kalangan. Peran dan pengaruh Jenderal Soeharto semakin bertambah setelah mendapatkan Surat Perintah dari Presiden Soekarno Pada tanggal 11 Maret 1966 yang dikenal dengan SUPERSEMAR.

---

<sup>16</sup> Gonggong, "Sejarah Pemberontakan Bersenjata Di Indonesia: Sketsa Pergumulan Di Dalam Era Kemerdekaan Tahun 1948-2006."

<sup>17</sup> Rohani Ghani and Muhamad Saleh Tajuddin, "G30S/PKI 1965 DAN TRAGEDI LUBANG BUAYA: SEBUAH TRILOGI [THE G30S/PKI 1965 AND LUBANG BUAYA TRAGEDY: A TRILOGY]," *Journal of Nusantara Studies (JONUS)* 2, no. 2 (2017): 295, <https://doi.org/10.24200/jonus.vol2iss2pp295-305>.

<sup>18</sup> Ahmad Iskandar Nasution, "Pembubaran Partai Politik Di Indonesia," *Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia* 1, no. 2 (2021): 601–16.

<sup>19</sup> Gonggong, "Sejarah Pemberontakan Bersenjata Di Indonesia: Sketsa Pergumulan Di Dalam Era Kemerdekaan Tahun 1948-2006.", 477.

Kemudian secara resmi menjadi Presiden setelah ditetapkan oleh MPRS dalam sidang Istimewa yang dilaksanakan tanggal 7-12 Maret 1967. Dengan TAP. MPRS No. XXXIII/MPRS/1967.<sup>20</sup>

Selanjutnya upaya penindakan terhadap Aktor-Aktor G 30 S/PKI dan pembubaran serta pelarangan eksistensi PKI di Indonesia yang dilakukan Soeharto mendapat dukungan luas dari luar maupun dalam parlemen, sehingga pada 5 Juli 1966 pimpinan parlemen yang saat itu dipimpin Jenderal Haris Nasotiu, menerbitkan TAP MPRS No. XXXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI dan Larangan Menyebarkan atau Mengembangkan Paham atau Ajaran Komunis/Marxis-Leninisme. Sejak itu secara resmi PKI beserta ormas-ormasnya menjadi organisasi terlarang di seluruh wilayah negara Republik Indonesia.<sup>21</sup>

Peralihan kekuasaan pemerintahan dari Soekarno kepada Soeharto merupakan babak baru dalam sejarah politik dan ketatanegaraan Indonesia, di mana tiga kekuatan politik utama yang bersaing ketat pada masa Orde Lama telah dimenangkan oleh TNI AD, karena Soekarno telah disingkirkan PKI telah dilumpuhkan, Sehingga TNI AD menjadi satu-satunya kekuatan politik yang tidak tertandingi di Indonesia.<sup>22</sup> Secara historis pelarangan dan pembersihan penganut ideologi komunis dari ABRI/TN bersamaan dengan pembersihan dan pelarangannya pada semua instansi pemerintahan baik dari tingkat pemerintahan Pusat sampai pada pemerintahan Daerah, termasuk pemerintahan desa. pelarangan tersebut diwujudkan melalui dua produk hukum sebagai berikut:

- a. Surat Keputusan Presiden No.1//1966 yang isinya membubarkan PKI beserta organisasi yang bernaung di bawahnya dan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Republik Indonesia; dan

---

<sup>20</sup> Hayatun Naimah, "Peralihan Kekuasaan Presiden Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia," *Khazanah: Jurnal Studi Islam Dan Humaniora* 12, no. 2 (2015): 119–39, <https://doi.org/10.18592/khazanah.v13i1.518>. 76.

<sup>21</sup> Syukur, "Kehancuran Golongan Komunis Di Indonesia.," *Kehancuran Golongan Komunis*, 7.

<sup>22</sup> Sahrasad, "Praetorianisme Orde Baru & Dampaknya Pada Relasi Sipil-Militer Era Reformasi (1999-2004)."

- b. Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966, tentang pembubaran PKI sebagai organisasi terlarang di seluruh Wilayah Indonesia.

Berdasarkan dua Ketetapan tersebut secara kelembagaan PKI lenyap dari seluruh wilayah NKRI, namun untuk mengantisipasi bangkit dan masuknya kembali penganut ideologi komunis dalam instansi-instansi pemerintah, baik sipil maupun militer maka, pemerintah mengeluarkan berbagai macam regulasi untuk mengantisipasinya, di antaranya:

- a. Kepres No.28/175 tentang perlakuan terhadap mereka yang terlibat PKI, terhadap Pegawai Negeri yang terlibat, diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri, dan sanksi lainya sesuai dengan pertimbangan berat ringannya keterlibatan mereka;
- b. SK No. 32/ABRI/1977 tentang Pemecatan sebagai Pegawai TNI karena dituduh terlibat PKI. Mendagri No. 32/1981 tentang Pembinaan dan Pengawasan Bekas Tahanan dan Bekas Narapidana G 30 S/PKI. Larangan menjadi Pegawai Negeri Sipil, anggota TNI/Polri, Guru, Pendeta dan lain sebagainya bagi mereka yang tidak bersih lingkungan;
- c. Keppres No.16/1990 tentang penelitian khusus bagi Pegawai Negeri RI. Penelitian khusus bukan hanya ditunjukkan kepada pelaku langsung tetapi berlaku juga bagi anak dan/atau cucu pelaku yang dituduh terlibat G 30 S/PKI.<sup>23</sup>

Sesudah Reformasi tahun 1998, masih terdapat Peraturan Perundang-Undangan yang mendiskriminasi Hak Politik Pelaku G 30 S/PKI dan Anak/Cucunya, walaupun kemudian di Uji Materi dan dibatalkan MK, salah satunya yaitu UU No.12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Di mana pada Pasal 60 huruf (g) UU tersebut mempersyaratkan orang yang bisa menjadi bakal calon Legislatif, bukan bekas anggota organisasi terlarang PKI termasuk organisasi masannya, atau bukan orang yang terlibat langsung dengan G 30 S/PKI.

Peraturan-peraturan tersebut mencerminkan bahwa secara historis pasca peristiwa G 30 S/PKI pemerintahan rezim Orde

---

<sup>23</sup> Azis Setyagama, "Kebijakan Perlakuan Diskriminatif Terhadap Hak – Hak Konstitusional Mantan Tapol Pki Dan Keluarganya Pada Masa Orde Baru," *IUS Jurnal Ilmu Hukum* 3 (2012): 29–38.

Baru tidak hanya melakukan pelarangan dan pembatasan terhadap eksistensi PKI di Indonesia namun, lebih jauh melakukan proteksi yang sangat ketat terhadap mantan Tapol PKI maupun orang yang terlibat dan berafiliasi dengan ormas-ormas di bawah naungan PKI beserta anak keturunannya, agar tidak menyusup lagi ke dalam Lembaga pemerintahan termasuk ABRI/TNI. Namun, setelah Orde Baru runtuh dan terjadi pergantian pemerintahan, aturan-aturan tersebut sudah tidak diberlakukan kembali, kecuali TAP MPRS No. XXV/1966 tentang pelarangan kelembagaan Ormas PKI dan penyebaran paham Komunis yang tetap dipertahankan dan diberlakukan. Sehingga pada masa reformasi secara normatif tiada ada lagi pembatasan terhadap anak keturunan PKI untuk bergabung dan berpartisipasi dalam pemerintahan, termasuk menjadi abdi negara pada kelembagaan TNI.

### **Hak Asasi Manusia di Indonesia**

Hak Asasi Manusia merupakan hak yang dimiliki oleh setiap orang tanpa mengenal jenis kelamin, suku, ras dan agama. Hak Asasi Manusia juga merupakan hak yang ada sejak manusia itu ada dalam kandungan, Indonesia juga merupakan negara yang sangat menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia setiap warganya. Salah satunya yaitu hak politik yang di dalamnya juga terdapat hak kebebasan berserikat, berkumpul, mengeluarkan pikiran dan pendapat yang berlaku untuk setiap manusia secara universal bukan hanya di negara Indonesia saja. Salah satu bukti bahwa hak politik di atur secara universal yaitu ada dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia pada tahun 1948 (*Universal Declaration of Human Right*), Kemudian, dari berbagai bagian masyarakat Internasional, Indonesia telah meratifikasi berbagai dari *instrument Internasional* yang tidak setuju dan melarang adanya diskriminasi, di antaranya *Covenant On Civil and Political Rights (ICCPR)* yang diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang pengesahan *International Covenant On Civil and Political Right* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), di dalamnya terdapat kesepakatan setiap Negara dalam larangan terhadap perlakuan Diskriminasi dalam bentuk Sosial, Politik dan Budaya serta hal lainnya terhadap setiap orang. Dalam Pasal 1 disebutkan “Semua rakyat mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri. Hak tersebut memberikan mereka kebebasan untuk

menentukan status politik dan untuk meraih kemajuan ekonomi, sosial dan budaya.”<sup>24</sup>

Di Indonesia ada juga terdapat pembatasan-pembatasan yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28J ayat 2 “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”<sup>25</sup> Kemudian di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang pengesahan *International Covenant On Civil and Political Right* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) juga dijelaskan terkait pembatasan-pembatasan yang diperbolehkan yaitu Pasal 22 Ayat 2 “Tidak diperkenankan untuk membatasi pelaksanaan hak ini kecuali yang diatur oleh hukum dan diperlukan dalam suatu masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan kesehatan dan moral masyarakat, atau perlindungan atas hak dan kebebasan orang lain. Pasal ini tidak menghalangi pemberlakuan pembatasan secara sah bagi para anggota Angkatan Bersenjata dan Kepolisian untuk menjalankan haknya.”<sup>26</sup> Maka adanya pembatasan-pembatasan terhadap suatu organisasi, keturunan, ras, suku dan lainnya haruslah berlandaskan untuk kebaikan atau keselamatan semua orang.

### **Pandangan Hukum Penghapusan Klausul Keturunan Pki Sebagai Syarat Masuk Prajurit Tni**

Ideologi Komunisme/Marxisme-Leninisme secara eksplisit telah dilarang sejak dikeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. : XXV/MPRS/1966 Tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia. Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang Di seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia Bagi Partai Komunis Indonesia Dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan

---

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang pengesahan *International Covenant On Civil and Political Right* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).

<sup>25</sup> Pasal 28J ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>26</sup> Pasal 22 Undang-Undang No 12 Tahun 2005.

Atau Mengembangkan Paham Atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme, wujud kongkrit implementasi ketetapan tersebut Partai Komunis Indonesia (PKI) dibubarkan karena dianggap bertentangan dengan nilai-nilai dalam Pancasila. Pembubaran pun disertai dengan pelarangan penyebaran paham atau ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dengan segala bentuk bahkan diskusi ilmiah di kampus ditiadakan. Pelarangan tersebut dielaborasi dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1999 Tentang Perubahan Kitab-Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Yang Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara,<sup>27</sup> memberikan batasan terhadap golongan yang dikategorikan kejahatan terhadap keamanan Negara berkaitan dengan ideologi Komunisme/Marxisme-Leninisme, yaitu:

1. Orang yang menyebarkan atau mengembangkan ajaran Komunisme dan Marxisme-Leninisme dalam segala bentuk dan perwujudan, yang berakibat timbulnya kerusuhan dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian harta benda, dana atau dengan maksud mengubah atau mengganti Pancasila sebagai dasar Negara
2. Orang mendirikan organisasi atau patut diduga terafiliasi paham Komunisme dan Marxisme-Leninisme dalam segala bentuk.
3. Orang yang menjalin hubungan atau memberikan sumbangan dana kepada organisasi, baik di dalam maupun di luar negeri.

Salah satu bentuk penghapusan ajaran komunisme di Indonesia terdapat dalam klausul persyaratan masuk sebagai prajurit TNI yang berbunyi bukan merupakan keturunan pengikut PKI. TNI sebagai garda terdepan penjaga kedaulatan dan keamanan NKRI begitu protektif dan selektif dalam memilih anggota karena memiliki sejarah kelam dengan PKI. Namun DI Tahun 2022 Panglima TNI Jenderal Andika Perkasa memiliki sudut pandang berbeda terhadap beberapa poin syarat masuk sebagai prajurit TNI. Ada tiga poin yang dihapus dari beberapa syarat-syarat sebelumnya, yaitu meniadakan tes Renang, meniadakan tes akademik, dan menghapus klausul keturunan PKI.

---

<sup>27</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1999 Tentang Perubahan Kitab-Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Yang Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara.

Penghapusan klausul keturunan PKI sebagai syarat masuk sebagai anggota TNI penuh kontroversial karena dikhawatirkan dan berpotensi akan membangunkan lagi ajaran dan pergerakan komunisme di Indonesia.

Namun secara yuridis, kebijakan Panglima TNI untuk memperbolehkan keturunan PKI untuk mengabdikan atau mendaftar sebagai prajurit TNI tersebut adalah konstitusional, dengan beberapa alasan sebagai berikut:

### **1. Hak menjadi bagian dari Pemerintahan diatur dalam konstitusi.**

Konstitusi secara eksplisit mengatur hak terkait kontribusi atau partisipasi dalam pemerintahan, mulai hak untuk diperlakukan sama kedudukannya di pemerintahan dituangkan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945,<sup>28</sup> berikutnya 28 D ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan, hak untuk memperoleh perlindungan, kepastian hukum, serta perlakuan yang sama (*equality before the law*), dan ditegaskan lagi dalam Pasal 28 I ayat (2) UUD NRI 1945 untuk bebas dari perlakuan diskriminatif. Hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dalam hal ini pada lembaga TNI dituangkan dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pada Pasal 43 ayat (3) bahwa Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan

Pembatasan HAM telah diatur dalam Pasal 28 J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bisa dianalogikan dengan Perkara yang telah diputus Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003, bahwa Sembilan hakim MK mengabulkan permohonan *judicial review* pemohon terhadap Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berbunyi “ bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G30S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya.” Yang dianggap bertentangan dengan

---

<sup>28</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 selanjutnya disingkat dengan UUD NRI 1945.

konstitusi. Akibat putusan tersebut bekas anggota PKI pun dapat berpartisipasi dalam Pemilu atau dapat menggunakan haknya untuk dipilih dan memilih.

Mahkamah Konstitusi sebagai *The Guardian of Constitution* berpendapat bahwa Pembatasan hak untuk dipilih dan memilih dalam Pasal 28 J terhadap bekas anggota PKI tidak dapat diterapkan karena tidak disandarkan pada alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berlebihan dan bersifat politis.

## 2. Kesepakatan Hukum Internasional

Instrumen hukum internasional Article 21 *Universal Declaration of Human Rights* bahwa setiap orang berhak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan baik secara langsung maupun melalui wakilnya serta mendapat akses pelayanan publik. Berikutnya Article 25 tentang Hak Sipil dan Politik dalam *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*<sup>29</sup> menegaskan bahwa setiap individu memiliki kesempatan tanpa adanya diskriminasi untuk mengambil bagian dalam urusan publik baik secara langsung maupun melalui perwakilan, hak untuk memilih dan dipilih, serta hak untuk disetarakan dalam pemberian akses layanan publik.

## 3. Pertanggungjawaban Pidana tidak dapat dijatuhkan pada keturunan

Sistem Pidanaan Indonesia mengatur bahwa suatu tanggung jawab pidana hanya dapat dimintakan pertanggungjawabannya kepada melakukan perbuatan (*plegen, dader*), yang menyuruh melakukan perbuatan (*doen plegen, middelijke dader*), yang turut melakukan perbuatan (*medeplegen, mededader*), yang membujuk supaya perbuatan dilakukan (*uitlokken, uitlokker*), yang membantu perbuatan (*medeplichtig zijn, medeplichtige*),<sup>30</sup> maka dalam hal ini keturunan PKI tidak dapat dikategorikan sebagai penanggung jawab atas pidana yang pernah dilakukan oleh keluarganya.

## Kesimpulan

<sup>29</sup> International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) telah diratifikasike dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).

<sup>30</sup> Tommy J. Bassang, "Pertanggungjawaban Pelaku Tindak Pidana Deelneming", *Jurnal Lex Crimen Vol. IV/No. 5*, (Juli, 2015), 122.



Partai Komunis Indonesia Paska peristiwa G 30 S/PKI pemerintahan rezim Orde Baru tidak hanya melakukan pelarangan dan pembatasan terhadap eksistensi PKI di Indonesia namun, lebih jauh melakukan proteksi yang sangat ketat terhadap mantan Tapol PKI maupun orang yang terlibat dan berafiliasi dengan ormas-ormas di bawah naungan PKI beserta anak keturunannya, agar tidak menyusup lagi ke dalam Lembaga pemerintahan termasuk ABRI/TNI. Sebagai negara bagian yang sangat menjunjung tinggi hak asasi manusia kemudian, setelah Orde Baru runtuh dan terjadi pergantian pemerintahan, aturan-aturan tersebut sudah tidak diberlakukan kembali, Secara Yuridis kebijakan Panglima TNI untuk memperbolehkan keturunan PKI untuk mengabdikan atau mendaftar sebagai prajurit TNI tersebut adalah konstitusional di antaranya Hak menjadi bagian dari Pemerintahan diatur dalam konstitusi, Kesepakatan Hukum Internasional, dan Pertanggungjawaban Pidana tidak dapat dijatuhkan pada keturunan.

Indonesia sebagai negara yang meratifikasi hukum internasional sudah seharusnya menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang yang mana adanya pembatasan-pembatasan harus sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur syarat adanya pembatasan.

### **Daftar Pustaka**

- Bassang, Tommy J. "Pertanggungjawaban Pelaku Tindak Pidana Deelneming", *Jurnal Lex Crimen Vol. IV/No. 5*, (Juli, 2015), 122.
- Firdaus, 'Bangkitnya Paham Komunis Di Indonesia', 2.1 (2021), 63–67.
- Gonggong, Anhar. 'Sejarah Pemberontakan Bersenjata Di Indonesia: Sketsa Pergumulan Di Dalam Era Kemerdekaan Tahun 1948-2006', *Jurnal Hukum Humaniter*, 2.3 (2006), 471–72.
- Hasanah, Siti. 'Sejarah Partai Komunis Indonesia ( Partai Komunis Indonesia )', 2020, 1–18
- Kusniati, Retno. "Analisis Pengujian Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan Terhadap Pasal 58 huruf (f) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum*, 6, (2013), 24.

- Mustain, Akhmad. “Pro Kontra Penghapusan Larangan Keturunan PKI Jadi Prajurit TNI ala JendraL Andika Perkasa”, dalam <https://mediaindonesia.com/opini/482783/pro-kontra-penghapusan-larangan-keturunan-pki-jadi-prajurit-tni-ala-jenderal-andika-perkasa> (11 Mei 2022).
- Naimah, Hayatun. ‘Peralihan Kekuasaan Presiden Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia’, *Khazanah: Jurnal Studi Islam Dan Humaniora*, 12.2 (2015), 119–39 <<https://doi.org/10.18592/khazanah.v13i1.518>>
- Nainggolan, Poltak Partogi. “Peran DPR dalam Menjalankan Kontrol Demokratis Atas Pembaruan Sektor Keamanan”, *Politica*, 2, (2011), 6.
- Nasution, Ahmad Iskandar. ‘Pembubaran Partai Politik Di Indonesia’, *Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 1.2 (2021), 601–16.
- Nugroho, Setyo. ‘Segitiga Kekuasaan Masa Demokrasi Terpimpin’, *Jurnal Sejarah*, 44.8 (2019), 1689–99.
- Setyagama, Azis. ‘Kebijakan Perlakuan Diskriminatif Terhadap Hak – Hak Konstitusional Mantan Tapol Pki Dan Keluarganya Pada Masa Orde Baru’, *IUS Jurnal Ilmu Hukum*, 3 (2012), 29–38.
- Siagian, Abdul Hakim. *Kumpulan Tulisan Opini*, (Medan, 2016), 73.
- Syukur, A, “Kehancuran Golongan Komunis Di Indonesia”, *Jurnal Sejarah Lontar*, vol 5.2 (2008), 1–8
- Peraturan Perundang-Undangan**  
 Undang-Undang Dasar 1945.  
 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2005.

# KAJIAN SOSIOLOGI HUKUM UPAYA PENCEGAHAN DAN PENANGGULANGAN KEKERASAN SEKSUAL PADA PEREMPUAN

<sup>1</sup>Marinda Agesthia Monica, <sup>2</sup>Muhammad Rizki Amrullah, <sup>3</sup>Sulaiman

<sup>123</sup>UIN Sunan Ampel Surabaya

<sup>1</sup>marindaam98@gmail.com

<sup>2</sup>rizki160816@gmail.com

<sup>3</sup>imandzule@gmail.com

<b>Kata Kunci</b>	<b>Abstrak</b>
<i>Hukum, Kekerasan Seksual; Faktor dan Upaya Menanggulangi Kekerasan Seksual</i>	<i>Indonesia adalah negara hukum, hal itu telah dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Konsep negara hukum adalah bahwa kebutuhan hidup bernegara harus didasarkan pada aturan hukum yang berlaku dalam pengambilan keputusan sebagai kebijakan. Menurut Jimly Asshiddiqie, salah satu ciri Indonesia sebagai negara hukum ialah pengaturan HAM. Pengaturan HAM bertujuan untuk melindungi manusia dari merendahkan martabat. Salah satu bentuk merendahkan martabat adalah kekerasan seksual. Di Indonesia sendiri telah mengatur terkait kekerasan seksual, namun secara fakta kasus kekerasan seksual masih terus meningkat. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa kekerasan seksual terjadi karena faktor internal dan eksternal. Adapun upaya untuk menanggulangi masalah kekerasan seksual tersebut penulis memberikan dua solusi dengan menggunakan media hukum dan koordinasi antara masyarakat, lembaga sosial, dan penegak hukum.</i>
<b>Keywords</b>	<b>Abstract</b>
<i>Law, Sexual Violence; Factors and Efforts to Overcome Sexual Violence</i>	<i>Indonesia is a state of law, it has been included in the 1945 Constitution. The concept of a state of law is that the necessities of life as a state must be based on the rule of law that applies in decision-making as a policy. According to Jimly Asshiddiqie, one of the characteristics of Indonesia as a state of law is the regulation of human rights. Human rights regulation aims to protect humans from degrading dignity. One</i>

---

*form of degrading dignity is sexual violence. In Indonesia itself has regulated sexual violence, but in fact cases of sexual violence are still increasing. The results of this study indicate that sexual violence occurs due to internal and external factors. As for efforts to overcome the problem of sexual violence, the author provides two solutions by using legal media and coordination between the community, social institutions, and law enforcement.*

---

## **Pendahuluan**

Indonesia adalah negara hukum, hal itu telah dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945<sup>1</sup>. Konsep negara hukum adalah bahwa kebutuhan hidup bernegara harus didasarkan pada aturan hukum yang berlaku dalam pengambilan keputusan sebagai kebijakan. Baik kebijakan politik, ekonomi, sosial dan budaya. Dalam prinsip negara hukum hal itu disebut 'negara hukum, bukan manusia'. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan atau sistem kenegaraan berupa kebijakan, baik kebijakan politik, ekonomi, sosial, ekonomi, dan budaya harus berpedoman pada hukum sebagai bahan pertimbangan.

Mengingat Negara Hukum dibentuk dengan mengedepankan seluruh perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang berfungsi dan berkeadilan serta digunakan sebagai dasar untuk menciptakan, mengatur dan mengembangkan segala sesuatu yang ada dalam suatu negara (ekonomi, infrastruktur, politik, lembaga sosial, budaya), pendidikan, dan lainnya). Untuk itu perlu dibangun sistem hukum (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcement*)<sup>2</sup>.

Menurut Jimly Asshiddiqie, Indonesia sebagai negara hukum setidaknya memiliki 13 elemen, yakni : berketuhanan yang maha esa supremasi hukum, persamaan dalam kedudukan hukum, asas legalitas, pembatasan kekuasaan peradilan bebas yang tidak memihak, organ-organ campuran yang bersifat independen peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara,

---

<sup>1</sup> Jeffrey Alexander Ch. Likadja, *Memaknai Negara (Law Through State) dalam Bingkai Negara Hukum (Rechtstaat)*, Hasanuddin Law Review.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, 2

perlindungan HAM, demokratis, transparansi dan kontrol sosial, berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara. Dengan 13 elemen negara hukum tersebut, Indonesia bertujuan untuk melindungi segenap warga negara Indonesia, memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia.

Dengan adanya pengaturan terkait HAM maka memberikan dua implikasi yang fundamental. Pertama perlindungan, penegakan, pemajuan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah. Kedua untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis maka pelaksanaan hak asasi manusia diatur, dijamin, dan dituangkan dalam konstitusi UUD NRI 1945.

Pengaturan HAM terdapat pada bab XA UUD NRI 1945 ialah hak untuk mendapatkan rasa aman dan perlindungan dari ancaman serta bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia sebagaimana yang terdapat pada pasal 28 G UUD NRI 1945<sup>3</sup>. Salah satu perbuatan merendahkan martabat manusia yang kerap terjadi setiap tahunnya ialah kekerasan seksual.

Dalam kajian sosiologi perbuatan kejahatan seksual merupakan bentuk penyimpangan sosial. Hal ini dikarenakan perbuatan tersebut sangatlah bertentangan ketentuan norma dan hukum positif yang berlaku. Maraknya kasus kekerasan seksual yang terjadi saat ini merupakan problematika yang patut untuk diprioritaskan dalam arti haruslah dicari solusi untuk mencegah dan meminimalisir kejahatan tersebut dengan cara mengkaji dari aspek hukum, penyebab dan solusi untuk mengani kejahatan tersebut.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah bagaimana pengaturan hukum positif tentang kejahatan kekerasan seksual di Indonesia dan bagaimana upaya yang dapat ditempuh untuk mencegah dan meminimalisir kejahatan kekerasan seksual.

### **Kekerasan Seksual**

---

<sup>3</sup> Ninik Rahayu, Politik Hukum Penghapusan Kekerasan Seksual Di Indonesia, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2021, 3-5

Sebagai bentuk nyata perlindungan perempuan dan anak terhadap kekerasan seksual maka dibentuklah beberapa perundang-undangan yang telah mengatur terkait kekerasan seksual. Adapun perundang-undangan tersebut ialah KUHP atau kitab undang-undang hukum pidana, Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang perubahan atas undang-undang nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak, dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tentang penghapusan kekerasan dalam rumah tangga atau KDRT dan undang-undang nomor 11 tahun 2012 tentang sistem peradilan pidana anak yang secara mutlak memberikan berbagai perlindungan hukum yang berkaitan dengan masalah perlindungan anak dan perempuan terhadap tindak pidana kekerasan seksual.<sup>4</sup>

Kekerasan seksual merupakan kekerasan berbasis gender. Kekerasan seksual melingkupi segala perbuatan merendahkan menyerang, menghina hasrat seksual seseorang, perbuatan lainnya terhadap tubuh fungsi reproduksi, pemaksaan dalam hal seksualitas, bertentangan dengan kehendak seseorang yang berakibat pada penderitaan psikis, fisik, dan sosial<sup>5</sup>. Pada hakikatnya kekerasan seksual ialah melingkupi segala bentuk ancaman dan pemaksaan seksual atau dapat dikatakan bahwa kekerasan seksual ialah kontak seksual yang dikehendaki oleh salah satu pihak.<sup>6</sup>

Adapun definisi dari kekerasan seksual secara implisit dapat kita temui di dalam KUHP atau kitab undang-undang hukum pidana pasal 285 dan pasal 289 KUHP. Pasal 285 menyebutkan bahwa barang siapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa perempuan yang bukan istrinya berhubungan seksual dengan dia, dihukum karena memperkosa dengan hukuman penjara selama lamanya 12 tahun. Sedangkan dalam pasal 289 KUHP disebutkan bahwa barang siapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa seseorang melakukan atau membiarkan melakukan pada intinya perbuatan cabul, dihukum

---

<sup>4</sup> Anastasia Hana Sitompul, *Kajian Hukum Tentang Tindak Kekerasan Seksual Terhadap Anak di Indonesia*, Lex Crime Vol VI No 1, 2015, 5

<sup>5</sup> R. Valentina Sagala, *Ketika egera Mengatur Kekerasan Seksual Analisis Hukum Terhadap Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual*, Guepedia, 2021, 57

<sup>6</sup> Ismantoro Dwi Yuwono, *Penerapan Hukum Dalam Kasus Kekerasan Seksual Terhadap Anak*, Yogyakarta : Medpress Digital, tt, 1

karena merusakkan kesopanan dengan hukuman penjara selama lamanya 9 tahun.

R. Soesilo berpendapat bahwa yang dimaksud dengan pencabulan atau perbuatan cabul sebagaimana di cantumkan dalam pasal 289 KUHP ialah segala perbuatan yang melanggar kesusilaan atau kesopanan atau perbuatan keji yang semua ada kaitannya dengan nafsu birahi kelamin contohnya cium-ciuman, meraba-raba buah dada, meraba-raba anggota kemaluan, dan segala bentuk perbuatan cabul.<sup>7</sup>

Berdasarkan penjelasan terkait kekerasan seksual dalam KUHP yakni pada pasal 285 dan 286 KUHP setidaknya terdapat tiga unsur yakni adanya ancaman, memaksa, dan memperkosa. Dari unsur-unsur yang terkandung dalam pengertian kekerasan seksual tersebut maka dapat disimpulkan bahwa setidaknya kekerasan seksual memiliki 2 jenis pertama kekerasan seksual berbentuk verbal dan kekerasan seksual dalam hal tindakan konkrit.

Sedangkan definisi kekerasan seksual dalam UU No 23 tahun 2004 tentang penghapusan kekerasan dalam rumah tangga telah dimuat pada Pasal 8. Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut: Pasal 8 Kekerasan seksual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf C melingkupi, pertama pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap orang yang menetap dalam lingkup rumah tangga tersebut, kedua pemaksaan hubungan seksual terhadap salah seorang dalam lingkup rumah tangganya dengan orang lain untuk tujuan komersial dan/atau tujuan tertentu<sup>8</sup>.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dijelaskan bahwa definisi kekerasan seksual dalam lingkup rumah tangga ialah adanya pemaksaan dalam hal berhubungan intim terhadap seluruh orang yang menetap dalam rumah tersebut. Dengan kata lain seluruh orang baik itu anggota keluarga atau bahkan pekerja yang menetap di dalam sebuah rumah dilarang keras untuk melakukan pemaksaan hubungan seksual dalam hal seksualitas apa pun.

Kekerasan seksual tidak hanya berarti sebuah pencabulan atau pelecehan seksual. Komnas Perempuan setidaknya

---

<sup>7</sup> Ismantoro Dwi Yuwono, Penerapan Hukum Dalam Kasus Kekerasan Seksual..., 2

<sup>8</sup> Undang-Undang No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

mengklasifikasikan bentuk kekerasan seksual sebanyak sembilan jenis dalam RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (PKS). Adapun kesembilan jenis tersebut antara lain: Eksploitasi seksual, pelecehan seksual, tidak memaksa melakukan aborsi, tindakan memaksa penggunaan alat kontrasepsi, pemaksaan perkawinan, perkosaan, paksaan pelacuran, perbudakan seksual, dan penyalahgunaan seksual.<sup>9</sup>

Tindak kejahatan kekerasan seksual merupakan tindakan biadab dan terkutuk, seorang terdakwa sangat layak mendapatkan hukuman berat sesuai dengan kejahatan yang ia lakukan. Apabila dipandang melalui viktimologis, tindak pidana kekerasan seksual memiliki dampak yang mendalam tidak seperti tindak pidana yang lain. Kejahatan tersebut memberikan memori kelam bagi korban dan bahkan tidak mungkin bisa dilupakan oleh korban.

Bahkan pada komunitas tertentu, korban kejahatan tersebut sering mendapatkan perlakuan tidak baik dari lingkungan ia tinggal seperti dikucilkan. Dampak buruk ini memerlukan rasa sakit yang tak bisa ditahankan. Sehingga tidak sedikit dari korban memilih untuk mengakhiri hidupnya sendiri dengan cara bunuh diri.<sup>10</sup>

Mengingat penderitaan korban yang demikian, maka perlu dirumuskan kembali hukuman yang sepadan dengan penderitaan korban, untuk dijatuhkan kepada pelaku. Secara normatif, ancaman pidana bagi pemerkosa sudah sangat tinggi. KUHP telah merumuskan hukuman maksimal 12 tahun penjara bagi pemerkosa. Dalam UU Perlindungan Anak, hukuman perkosaan terhadap anak juga tinggi, yakni 15 tahun. Sedangkan pemerkosaan dalam hubungan rumah tangga, UU no. 23 Tahun 2004 tentang KDRT memberikan ancaman yang fantastis bagi pelaku kekerasan seksual (termasuk perkosaan) dengan ancaman hukuman maksimal 15 tahun penjara, bahkan hingga 20 tahun penjara.

Secara budaya, perempuan sering berada di posisi inferior. Budaya ini seakan melekat di berbagai negara baik negara maju dan negara berkembang. Hal ini terjadi karena secara kodrat seorang laki-laki lebih memiliki fisik yang lebih kuat dibandingkan dengan

---

<sup>9</sup> Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Korban Bersuara, Data Bicara, Sahkan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual Sebagai Wujud Komitmen Negara, Jakarta : TT, 2019, 47

<sup>10</sup> Redaksi Ali Masyar Mursyid, Mempertimbangkan Pidana Kebiri Bagi Pemerkosa, <https://unnes.ac.id/pakar/mempertimbangkan-pidana-kebiri-bagi-pemerkosa> diakses pada tgl 24 Desember 2021.



seorang wanita. Oleh sebab itu tidak jarang laki-laki sering melakukan kekerasan kepada kaum perempuan, terutama kekerasan yang terjadi di dalam sebuah hubungan (rumah tangga, atau pasangan).

Kekerasan yang dilakukan oleh kaum lelaki bukanlah kejadian yang hanya sekali terjadi. Banyak di antara kejahatan tersebut justru terjadi berulang-ulang bahkan sampai hitungan bulan maupun tahun. Namun korban dari kejahatan ini banyak yang memilih untuk diam dan bahkan tidak berani untuk melaporkan terkait kejahatan yang mereka alami. Kediaman para korban bukanlah tanpa sebab, karena mereka akan merasa malu dan terkadang merekalah yang disalahkan.

Di Indonesia sendiri tidak sedikit pemberitaan melalui media massa terkait adanya kejahatan kekerasan seksual ini. Kekerasan tersebut tidak hanya melalui verbal semata melainkan kekerasan secara fisik yang terkadang berujung pada terenggutnya nyawa seorang perempuan. Kekerasan tersebut tidak hanya dilakukan oleh pasangan, dan orang tak dikenal, orang terdekat pun terkadang juga menjadi pelaku dalam kejahatan tersebut. Bentuk penganiayaan mulai dari memukul, menyiram dengan air panas, menyiram dengan air keras hingga pembunuhan dengan berbagai cara sering terjadi<sup>11</sup>.

Adapun dampak dari kekerasan seksual menurut ilmu kedokteran jiwa ialah akan memberikan dampak buruk secara mental, korban akan apabila seorang anak akan menjadi generasi yang agresif, apatis, depresi, apatis dan lain-lain. Bahkan lebih dari itu seorang anak yang menjadi korban kelak dapat menjadi pelaku kejahatan kekerasan seksual di masa mendatang.<sup>12</sup>

Dari sudut pandang sosiologi kekerasan seksual merupakan bentuk perilaku yang menyimpang terhadap aturan hukum yang berlaku di Indonesia, perbuatan tersebut merupakan perubahan yang merugikan dan meresahkan masyarakat luas. Secara teori sebuah penyimpangan perilaku dapat diidentifikasi karena dua hal yang bertentangan, yakni sikap untuk melakukan perlawanan dan sikap apatis. Untuk mengontrol diri dari perilaku menyimpang

---

<sup>11</sup> Sumy Hastry Purwanti, *Kekerasan Seksual Pada Perempuan Solusi Integratif Dari Forensik Klinik*, Jakarta : Rayyana Komunikasindo, 2021, 10

<sup>12</sup> Sumy Hastry Purwanti, *Kekerasan Pada Anak dan Wanita*, 3

harus memerlukan kedewasaan dalam mengontrol diri, seseorang dapat dikatakan dewasa bukan dilihat dari bentuk fisik yang ia miliki melainkan kedewasaan dapat dinilai dari bagaimana seseorang berperilaku sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku. B. Simanjuntak berpendapat bahwa, kejahatan merupakan representasi dari gerakan anti sosial yang merugikan masyarakat luas, dan hal semacam tersebut tidak dapat dibiarkan karena akan berdampak buruk bagi kelangsungan kehidupan bermasyarakat.<sup>13</sup>

Arif Gosita mengartikan kejahatan sebagai suatu gejala sosial yang berdampak buruk terhadap kehidupan sosial, keberadaan sebuah kejahatan tidak dapat dihindari, oleh sebab itu haruslah ada sebuah aturan yang dapat meminimalisir adanya kejahatan tersebut. Kejahatan yang terjadi merupakan gejala sosial yang dipengaruhi oleh beberapa faktor. Kejahatan timbul bukan karena adanya satu dorongan, melainkan terjadi dikarenakan banyaknya perilaku-perilaku menyimpang ditengah-tengah kehidupan masyarakat.<sup>14</sup>

Tindakan kejahatan seperti kekerasan seksual merupakan bentuk dari pola perilaku menyimpang. Robert M. Z menjelaskan bahwa perilaku menyimpang merupakan tindakan yang bertentangan dengan norma yang berlaku baik dalam aturan atau hukum positif maupun norma sosial yang kemudian menyebabkan adanya suatu sistem hukum untuk memperbaiki perilaku tersebut. Sedangkan menurut Paul B Horton, perilaku menyimpang merupakan segala tindakan yang dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap norma yang tumbuh dan berkembang di masyarakat. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa segala perilaku yang bertentangan dengan norma baik itu aturan tertulis maupun tidak tertulis merupakan bentuk dari perilaku menyimpang.<sup>15</sup>

Realitas di Indonesia saat ini menunjukkan bahwa masih terdapat dan bahkan banyak sekali kekerasan yang dialami oleh

---

<sup>13</sup> Andin Martiasari, Kajian Tentang Perilaku Kejahatan Dan Penyimpangan Seksual Dalam Sudut Pandang Sosiologis dan Hukum Positif Indonesia, Yurispruden Vol 2 No 1, 2019, 104.

<sup>14</sup> Naomi Malau, Skripsi :Penegakan Hukum Tindak Pidana Pencabulan Terhadap Anak Akibat Pengaruh Media Sosial Studi Penelitian Di Polsek Medan Sunggal, Medan : Universitas Pembangunan Panca Budi, 2019, 57

<sup>15</sup> Hibatul Wafi', Penyimpangan Orientasi Seksual Tinjauan Sosiologis, <https://osf.io/9cnsq/download> diakses 5 Januari 2022.

perempuan di segala lini baik di lingkungan keluarga maupun publik di setiap saat dan yang lebih memilukan adalah seorang pelaku kekerasan tersebut tidak jarang merupakan orang yang memiliki identitas sosial kultural yang beragam mulai dari orang terdekat orang yang dianggap terhormat orang yang dianggap terpelajar sampai orang rendahan. Sebutkan orang yang seharusnya melindungi yakni di kalangan keluarga seperti ayah, kakak, adik, kakek, dan sepupu secara nyata terbukti menjadi pelaku dalam kejahatan ini.

Menyikapi hal ini sebenarnya setiap agama menolak bahkan menentang akan adanya kekerasan seksual terhadap perempuan agama yang diyakini sebagai sistem teologis merupakan suatu hal yang suci untuk tingkatan terhadap bentuk kejahatan ini. Hal ini dikarenakan karena agama muncul untuk mendidik manusia akan menjadi insan yang bermanfaat bagi manusia lain. Seperti dalam ajaran islam dikatakan bahwa Islam merupakan agama yang rahmatan lil alamin yang berarti Islam merupakan rahmat bagi alam semesta. Adapun bentuk dari Rahmat ini dapat ditemukan dalam beberapa konsep yang berbeda. Konsep Rahmat tersebut antara lain seperti kejujuran kebenaran, kebaikan, keadilan kemanfaatan dan atau kebaikan umum, terhormat penghormatan terhadap martabat manusia dan masih banyak lagi pesan moral yang terdapat dalam ajaran Islam.

Mengenai kekerasan seksual ini negara memiliki kewajiban untuk melindungi dan memastikan warga negara mendapatkan rasa aman dan terbebas dari segala bentuk kekerasan siswa yang telah diamanatkan oleh Pancasila dan UUD NRI 1945. Segala bentuk kekerasan seksual baik dalam ranah rumah merupakan bentuk dari pelanggaran hak asasi manusia yang menyerang harkat dan martabat manusia dan oleh sebab itu tu segala tindakan tersebut haruslah dicegah dan dihilangkan. Perempuan yang telah menjadi korban dari kejahatan seksual ini haruslah mendapatkan perlindungan dari pemerintah dan masyarakat agar hak mereka untuk mendapatkan rasa aman dan bebas dari kekerasan atau ancaman kekerasan dan segala bentuk kekerasan ataupun penyiksaan yang merendahkan martabat perempuan.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Mia Amalia, Kekerasan Perempuan Dalam Perspektif Hukum dan Sosiokultural, Jurnal Wawasan Hukum, Vol 25 No 02, 2011, 41.

### Data Kekerasan Seksual

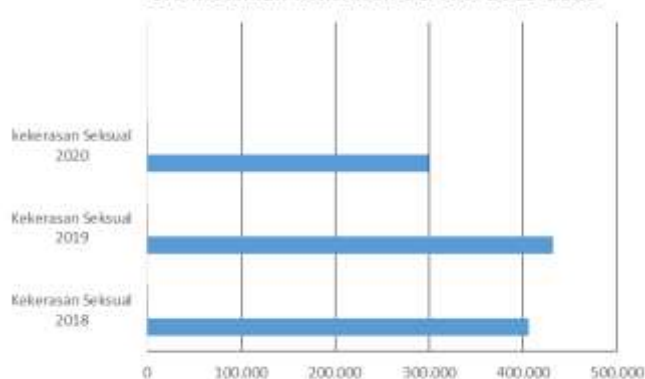
Sepanjang tahun 2021 dapat ditemui 406.178 kasus kekerasan seksual terhadap perempuan. Adapun jumlah kasus tersebut terdiri dari 329.610 kasus berdasarkan perkara di PA, dan 13.568 kasus yang ditangani oleh lembaga mitra pengada layanan yang terdapat di 34 Provinsi. Adapun data yang terdapat dalam lembaga mitra pelayanan adalah sebagai berikut<sup>17</sup>:

No.	Data Kekerasan Seksual	Persentase (Jumlah Kasus)
1	Ranah Privat / Personal	71 % (13. 568 Kasus)
2	Ranah Komunitas	28 % (3.915 Kasus)
3	Ranah Negara	0,1% (16 Kasus)

Sama halnya dengan data lembaga mitra, laporan yang dilayani oleh Komnas Perempuan ranah privat menempati posisi puncak dengan persentase 77% sebanyak 768 kasus dari jumlah total kasus 993 yang ditangani.

Pribudiarta N. Sitepu selaku sekretaris kementerian pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak menyatakan bahwa selama kurun waktu 2019-2021 terjadi lonjakan terhadap kasus kekerasan pada perempuan dan anak. Pada anak-anak kasus Kekerasan seksual menempati posisi tertinggi dengan persentase 45%, kekerasan psikis 19%, dan kekerasan fisik 18%. Sementara itu kekerasan yang dialami oleh perempuan juga mengalami kenaikan, selama 3 tahun terakhir setidaknya terdapat 26.200 kasus kekerasan pada perempuan.<sup>18</sup>

Grafik Jumlah Kekerasan Seksual 2018-2020



<sup>17</sup> Lembaga F  
Korban Be:  
Sebagai Wu

<sup>18</sup> Redaksi  
Perempuan  
[https://www.](https://www.731671/kemenpppa-kasus-kekerasan-anak-dan-perempuan-meningkat-di-2021)

[731671/kemenpppa-kasus-kekerasan-anak-dan-perempuan-meningkat-di-2021](https://www.731671/kemenpppa-kasus-kekerasan-anak-dan-perempuan-meningkat-di-2021)  
diakses 20 Desember 2021.

Pada tahun 2020 terdapat penurunan persentase kekerasan seksual sekitar 31,5% dari tahun sebelumnya. Data tersebut berasal dari jumlah kasus yang terhitung sejak tahun 2019 yakni 431.471 kasus – 416.752 kasus di Pengadilan Agama dan 14.719 dari data kuisioner menurun menjadi 299.911 yang terdiri dari 291.677 kasus di Pengadilan Agama dan 8.234 kasus yang berasal dari data kuisioner. Namun penurunan persentase bukan berarti kekerasan seksual benar-benar menurun, berdasarkan survei dinamika KtP selama masa pandemi, menunjukkan bahwa penurunan persentase tersebut dikarenakan beberapa faktor, pertama pelaku dekat dengan korban selama masa pandemi, kedua korban cenderung diam atau hanya mengadu kepada keluarga, ketiga persoalan literasi dan teknologi, keempat layanan pengaduan masih belum optimal pada masa pandemi karena adanya perubahan kebijakan menjadi pelayanan berbasis online. Sebagai contoh selama masa pandemi Pengadilan Agama memberikan batas terhadap layanan proses persidangan. Selain itu terdapat pengurangan terhadap jumlah kuisioner yang didapat kembali. Apabila ditelaah secara komprehensif maka sebenarnya pada tahun 2019 terdapat 61 kasus di setiap lembaga, sedangkan pada tahun 2020 jumlah tersebut meningkat menjadi 68 kasus di setiap lembaga. oleh sebab itu penurunan persentase bukan menjadikan bukti bahwa kasus kekerasan seksual benar-benar menurun<sup>19</sup>.

Adapun data yang terdaftar dalam data mitra layanan menunjukkan bahwa kekerasan terhadap perempuan yang paling beresiko berada di ruang lingkup personal atau privasi. Kekerasan dalam ruang lingkup personal meliputi berbagai bentuk kekerasan yang dilakukan oleh seseorang yang memiliki hubungan entah itu

---

<sup>19</sup> Komnas Perempuan, Perempuan Dalam Himpitan Pandemi : Lonjakan Kekerasan Seksual, Kekerasan Siber, Perkawinan Anak, dan Keterbatasan Penanganan Di Tengah Covid- 19, Jakarta, 2021 8.

entah itu dalam ruang lingkup rumah tangga maupun dalam bentuk pacaran. Kekerasan yang dilakukan dalam ranah personal atau privasi mencapai persentase tertinggi dengan nilai 79% atau sebanyak 6480 kasus. Dalam hal ini terdapat peningkatan dari tahun sebelumnya sebesar 4%. Selama satu dekade karena privasi selalu menempati posisi puncak dalam hal kekerasan terhadap perempuan terhadap perempuan. Dari sebanyak 1983 kasus terkait kekerasan di ranah privat kasus pencabulan menempati posisi tertinggi dengan 412 kasus. Kemudian di posisi kedua terdapat kekerasan berbasis *gender cyber* dengan angka mencapai 329 kasus dan pada posisi ketiga ditempati oleh kekerasan seksual lain.

Sedangkan sebagai pelaku kekerasan dalam ranah privat pacar menempati posisi pertama sebagai pelaku yang paling banyak melakukan kekerasan terhadap perempuan yakni sebanyak 1074 kasus. Kemudian disusul oleh mantan pacar di posisi kedua dengan kasus sebanyak 263. Dan di posisi ketiga ditempati oleh ayah dengan 165 kasus<sup>20</sup>.

Selain ranah private, ranah komunitas menjadi ranah kedua yang dengan jumlah 1.732 kasus berhasil Komnas perempuan layani. Anak komunitas meliputi masyarakat tetangga lembaga pendidikan dan atau lingkungan kerja. Data hasil temuan tersebut menjelaskan bahwa kasus kekerasan seksual lain menempati posisi tertinggi dengan jumlah kasus 371 kemudian diikuti oleh perkosaan dengan jumlah kasus sebanyak 229 kemudian kasus pelecehan seksual sebanyak 180 kasus dan pencabulan sebanyak 166 kasus. Kemudian terkait pelaku dalam ranah komunitas atau masyarakat posisi pertama ditempati oleh teman dengan jumlah 330 kasus kemudian tetangga dengan jumlah 209 kasus, dan rang tidak dikenal 138 kasus.

Namun yang menjadi menarik adalah kasus di ranah tempat kerja di mana pada tahun 2020 mengalami kenaikan sebanyak 90 kasus dari tahun sebelumnya yakni 55 kasus. Berdasarkan data tersebut menunjukkan bahwa lingkungan kerja tidak menjamin keamanan dan keselamatan bagi perempuan. Dalam budaya tempat kerja biasanya seorang laki-laki mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada perempuan Hal ini dikarenakan pengaruh dari

---

<sup>20</sup> Komnas Perempuan, Perempuan Dalam Himpitan Pandemi : Lonjakan Kekerasan Seksual, Kekerasan Siber..., 25-20.

kultur masyarakat sendiri. Kemudian kekerasan negara yang menempati posisi ketiga dengan jumlah kasus sebanyak 23 sepanjang tahun 2020.<sup>21</sup>

### **Penyebab Maraknya Kekerasan Seksual**

Penyebab maraknya kekerasan seksual kepada perempuan dan anak dapat diklasifikasikan berdasarkan dua faktor, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal ialah faktor atau penyebab yang berasal dari dalam diri pelaku. Lebih lanjut faktor internal ini dibagi menjadi tiga yakni:<sup>22</sup>

#### 1. Tidak adanya moral dalam diri pelaku

Moral merupakan unsur terpenting dalam kehidupan manusia. Dengan moral manusia dapat memanusiasikan manusia, di dalam moral juga terdapat ajaran kebaikan, cinta dan kasih sayang yang ke semuanya dapat terlihat pada tingkah laku manusia. Seseorang yang dengan sengaja melakukan perbuatan keji patut dipertanyakan moralitas yang ada pada dirinya.

#### 2. Psikologis Pelaku

Kondisi ini biasanya dipengaruhi oleh orientasi seksual yang menyimpang. Hal ini biasa terjadi apabila seseorang tidak dapat mengendalikan gejolak nafsu seksual dan sangat sulit untuk menjaga diri dari rangsangan seksual yang ia temui dalam kehidupan sehingga memicu perbuatan amoral.

#### 3. Biologis Pelaku.

Kebutuhan biologis pelaku yang tidak terpenuhi juga kerap kali menjadi faktor terjadi kejahatan seksual. Seorang pelaku yang tidak bisa atau tidak dapat menyalurkan hasratnya acapkali melampiaskan nafsunya kepada orang lain dan menimbulkan korban.

Adapun faktor eksternal yang menjadi pendorong kejahatan kekerasan seksual antara lain sebagai berikut:

#### 1. Faktor Budaya

Pada umumnya masyarakat membesarkan anak laki-laki untuk menjadi seorang pria yang kuat berani dan tidak toleran dalam hal apa pun. Doktrin seperti ini yang pada akhirnya

<sup>21</sup> Komnas Perempuan, Perempuan Dalam Himpitan Pandemi : Lonjakan Kekerasan Seksual, Kekerasan Siber..., 21-27.

<sup>22</sup> I Putu Agus Setiawan dan I Wayan Novy Purwanto, Faktor Penyebab dan Upaya Penggulangan Kekerasan Seksual Terhadap Anak Dalam Lingkup Keluarga, Bali : Universitas Udayana, tt, 9.

melahirkan ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam masyarakat, perempuan dianggap selalu berada di bawah laki-laki. Doktrin tersebut akhirnya diikuti secara turun-temurun sehingga menjadi budaya dan menganggap bahwasanya laki-laki memiliki kekuasaan yang Superior dibandingkan perempuan. Padahal secara sosial laki-laki dan perempuan memiliki kedudukan yang sama, di dalam hukum pun tidak ada bedanya. Baik laki-laki dan perempuan merupakan subjek hukum yang diakui dan dilindungi.<sup>23</sup>

## 2. Faktor Ekonomi

Kondisi ekonomi korban merupakan penyebab dari adanya kejahatan ini, tidak jarang seorang pelaku mencari calon korban dari keluarga yang memiliki kondisi ekonomi menengah ke bawah. Para pelaku melakukan pendekatan kepada korban dengan cara memberikan bantuan secara ekonomi sehingga keluarga memberikan pandangan bahwa si pelaku merupakan orang baik dan tidak pantas apabila dicurigai. Bahkan lebih lanjut pada kasus pedofilia, pelaku biasanya memberikan iming-iming dengan sejumlah uang supaya korban mau menuruti apa yang pelaku inginkan.<sup>24</sup>

## 3. Perkembangan Teknologi

Pada era digital ini tidak dapat dipungkiri bahwa penggunaan internet apabila tidak dibarengi dengan moral maka akan mudah disalahgunakan. Melalui internet setiap manusia dapat dengan mudah mengakses laman-laman porno di mana pun dan kapan pun dan tanpa adanya batasan usia. Tidak hanya sampai disitu saja hal-hal yang berbau pornografi dapat kita lihat dari tayangan televisi (sinetron), talk show off air maupun on air.<sup>25</sup> Tanpa disadari dampak dari tayangan yang berbau porno tersebut cenderung mendorong penonton untuk melakukan

---

<sup>23</sup> Utami Zahira Noviani dkk, Mengatasi dan Mencegah Tindak Kekerasan Seksual Pada Perempuan Dengan Pelatihan Asertif, Jurnal Penelitian & PPM Vol 5 No 1, 2018, 50.

<sup>24</sup> Ida Bagus Gede dan Putu Sekarwangi Saraswati, Kajian Kriminologi Tindak Pidana Pencabulan Terhadap Anak di Wilayah Hukum Polresta Denpasar, Kertha Wicaksana : Sarana Komunikasi Dosen dan Mahasiswa, 2021, 174.

<sup>25</sup> Laurensuys Arliman, Reformasi penegakan Hukum kekerasan Seksual Terhadap Anak Sebagai Bentuk Perlindungan Anak berkelanjutan, Kanun Jurnal Ilmu Hukum Vol 19 No 2, 2017, 310.



kegiatan seksual. Hal ini dikarenakan informasi visual tersebut memberikan rangsangan kepada otak untuk melakukan kegiatan tersebut. Meningkatnya konten berbau porno tersebut dapat berkontribusi pada meningkatnya kejahatan seksual.<sup>26</sup>

Kemajuan teknologi informasi juga diiringi oleh lahirnya media sosial. Media sosial merupakan terobosan baru berupa alat yang dapat membantu manusia untuk berkomunikasi dengan manusia lain melalui jaringan internet. Pengguna media sosial lambat laun semakin marak sehingga terbentuklah sebuah jejaring sosial. Namun media sosial kini banyak disalahgunakan untuk melakukan kejahatan kepada orang lain seperti aksi bullying, pengancaman, pelecehan seksual dll. Berkembangnya teknologi tidak hanya berdampak positif namun juga berdampak negatif apabila tidak dapat memfungsikannya secara benar.<sup>27</sup>

#### 4. Diamnya Para Korban

Masih banyak di luar sana para korban yang memilih untuk diam atau bahkan tidak mampu untuk menceritakan atau meminta pertolongan pada lembaga yang berwenang untuk memberikan perlindungan dan keadilan atas kejadian yang telah dialaminya. Ketidakmampuan dan tidak mauan korban disebabkan karena adanya stigma masyarakat yang menganggap bahwa perempuan yang menjadi korban kekerasan seksual justru dianggap sebagai pihak yang paling bersalah atau dianggap sebagai perempuan penggoda dan bahkan dicap sebagai perempuan yang tidak memiliki akhlak yang baik oleh sebab itu maka pantas perempuan tersebut mendapatkan tindakan kekerasan seksual seperti yang dialaminya. Diamnya korban dianggap sebagai simbol pasrah, sehingga tidak jarang pelaku melakukan aksi bejatnya berulang kali kepada korban<sup>28</sup>.

### Upaya Meminimalisir Kekerasan Seksual

---

<sup>26</sup> Mega Ardina, Pengaruh Tayangan Pornografi di Media Sosial Terhadap Perilaku Pelecehan Seksual Pada Remaja di Yogyakarta, *Medialog : Jurnal Ilmu Komunikasi* Vol IV No II, 2021, 225.

<sup>27</sup> Feryna Nur Rosyidah, M. Fadhil Nurdin, Perilaku Menyimpang : Media Sosial Sebagai Ruang Baru Dalam Tindak Pelecehan Seksual Remaja, *Sosioglobal : jurnal Pemikiran dan Penelitian Sosiologi*, Vol 2 No 2, 2018, 39.

<sup>28</sup> Utami Zahira Noviani dkk, Mengatasi dan Mencegah Tindak Kekerasan Seksual, 51.

Upaya untuk meminimalisir atau bahkan mencegah terjadinya kekerasan terhadap perempuan diperlukan perencanaan jangka pendek dan jangka panjang. Upaya jangka pendek dapat dilakukan dengan cara perempuan harus bisa memberikan perlawanan atau penolakan atas kekerasan agas kejahatan tersebut dapat terhenti. Mendingkan atau bahkan membiarkan hal kejahatan tersebut dapat diartikan bahwa kejahatan tersebut dapat ditolelir sehingga kejahatan tersebut akan terus terulang. Hal ini dapat terjadi karena pelaku berpikir bahwa diamnya korban karena perlakuan pelaku dianggap bahwa korban merelakannya atau bahkan lebih buruk yakni dianggap menyukainya. Untuk itu diharapkan dikembangkannya kelompok perempuan yang di dalamnya mereka dapat saling bertukar pikiran dan rasa untuk bersama-sama melawan kekerasan tersebut.<sup>29</sup>

Sedangkan untuk jangka panjang pemerintah dalam hal ini negara dapat menggunakan Hukum sebagai alat untuk menyelesaikan masalah tersebut. Sebagaimana yang telah diamanatkan oleh UUD NRI 1945, bahwasannya negara Indonesia merupakan negara hukum dan bukan negara kekuasaan (Pasal 1 ayat 3), hal ini bermakna bahwa prinsip fundamental negara haruslah berdasarkan hukum. Hukum merupakan sebuah pedoman dalam kehidupan bermasyarakat dan hukum ditujukan untuk menciptakan sebuah ketertiban dan kesejahteraan di dalam masyarakat<sup>30</sup>. Menurut Roscoe Pound hukum memiliki dua fungsi utama yakni hukum sebagai alat rekayasa sosial, dan hukum sebagai kontrol sosial, yang inti dari ajaran terbut ialah hukum digunakan sebagai alat untuk pembaharuan dalam masyarakat dan sebagai alat pengendali tingkah laku masyarakat.<sup>31</sup>

Kaitannya dengan kejahatan kekerasan seksual, maka saran penulis ialah menggunakan hukum sebagai alat untuk melakukan pengendalian pola perilaku masyarakat yang ditujukan untuk meminimalisir lahirnya kejahatan seksual yang semakin marak setiap tahunnya. Penggunaan media hukum yang terpenting untuk saat ini ialah untuk segera melegalkan RUU PKS (penghapusan

---

<sup>29</sup> Syufri, Perspektif Sosiologis Terhadap Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Rumah Tangga, Jurnal Academia, Fisip Untad Vol I, 2019,103.

<sup>30</sup> Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

<sup>31</sup> Nuraisiah Faqih Sutan, Filsafat Hukum Barat Dan Alirannya, Medan : Utul Ilma Publishing, 2010, 22.

kekerasan seksual). Tidak hanya melegalkan sebuah RUU tentang penghapusan kekerasan seksual semata, hendaknya pemerintah melakukan evaluasi aturan hukum terkait terhadap kemajuan teknologi di mana sudah menjadi rahasia umum bahwa media sosial dan pertelevisian di tanah air banyak yang mengandung unsur-unsur pornografi dan tanpa sadar hal tersebut dapat menyulut kejahatan seksual, karena sejatinya perbuatan merupakan representasi dari tayangan yang sering dipertontonkan atau dilihat.

Hukum pidana pada hakikatnya berisikan tentang larangan serta sanksi bagi yang melakukan pelanggaran atas larangan tersebut. Perbuatan pelanggaran terhadap larangan tersebut biasanya disebut sebagai tindak pidana atau bisa dikatakan delik pidana dan pelaku tindak pidana tersebut akan dihukum berdasarkan sanksi yang telah diatur dalam hukum pidana. Secara filosofis adanya sanksi dalam hukum pidana merupakan bentuk Stafa bagi kejahatan yang telah dilakukan. Eksistensi sanksi sebenarnya agar orang yang menaati untuk tidak melakukan pelanggaran yang telah diatur. Pada dasarnya usaha untuk mencapai kesejahteraan masyarakat tidak dapat terpisahkan dari upaya penanggulangan kejahatan. Oleh karena itu perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan merupakan tujuan akhir dari diterapkannya hukum pidana.

Terkait maraknya kejahatan seksual kita dapat merefleksi ulang tentang penegakan hukum serta melakukan pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku diskriminatif terhadap perempuan. Berbagai upaya hukum dapat dilakukan dengan sejumlah strategi, apabila masalahnya terdapat pada materi perundang-undangan maka kita dapat menggunakan jalur advokasi untuk merubah hukum tersebut, serta terus menggalakkan kampanye anti kekerasan seksual, nilai dan norma, moralitas, keadilan dan terus memantau terhadap pelaksanaan hukum. Dalam hal penegakan hukum terhadap kasus kekerasan seksual terutama dalam kasus pemerkosaan banyak dari kalangan masyarakat menilai bahwa Hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap terdakwa masih kurang peka dan hukuman yang dijatuhkan tidak sepadan dengan perbuatan terdakwa sehingga tidak menimbulkan efek jera.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Edi Setiadi, Perlindungan Hukum Bagi Wanita Dari Tindakan Kekerasan,

Dilihat dari berat ringannya kejahatan, hukuman yang diancamkan bagi pemerkosa sebenarnya cukup berat. Namun melihat maraknya kasus kekerasan seksual, maka penulis mempertanyakan terkait keefektifan hukuman bagi pelaku kejahatan. Oleh sebab itu sudah saatnya negara memberikan hukuman yang memberi efek jera bagi pelaku kejahatan berupa hukuman kebiri. Sebenarnya pemerintah telah mengesahkan terkait PP No 70 Tahun 2020 mengenai tata cara pelaksanaan tindakan kebiri kimia, pemasangan alat pendeteksi elektronik, rehabilitasi dan pengumuman identitas pelaku kekerasan seksual terhadap anak. PP ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan dalam Pasal 81 A ayat 4 dan Pasal 82 A ayat 3 UU No 17 Tahun 2016 tentang perlindungan anak.

Kebiri merupakan tindakan menonaktifkan fungsi organ vital sehingga seseorang yang bersangkutan kehilangan nafsu seksual atau libido. Kebiri dinilai menjadi hukuman yang setara dan setimpal dengan kejahatan kekerasan seksual lebih-lebih bagi pemerkosa. Namun PP ini dianggap sebagai melanggar konstitusi karena melanggar HAM. Memang benar rasa kemanusiaan harus dipertimbangkan dalam hal penjatuhan hukuman pidana. Tetapi harus perlu juga dipertimbangkan dan diingat bahwa HAM seorang pelaku kejahatan seksual lebih-lebih pemerkosa dengan sendirinya telah hilang ketika dia melanggar hak asasi orang lain.

Secara teoritis, penerapan kebiri yang akan diperkenalkan dalam penjatuhan hukuman pidana dapat dibenarkan. Seperti yang ditawarkan Fletcher, aliran pembalasan (retribusi) saat ini bisa menjadi alternatif penuntutan pidana. Selama ini retributivisme murni banyak dikritik karena tidak sesuai dengan prinsip HAM. Penjahat hanya ditujukan untuk pembalasan tanpa harus mempertimbangkan tujuannya. Satu-satunya tujuan hukuman adalah pembalasan dan pencegahan.

Menurut teori pembalasan pidana dijatuhkan terhadap orang yang telah terbukti dalam persidangan telah melakukan kejahatan. Teori ini dipelopori oleh Kent dan Hegel. Teori pembalasan didasari oleh doktrin bahwa hakikat hukum pidana adalah pembalasan dan bukan untuk memperbaiki sifat terdakwa. Teori ini berpandangan bahwa penjatuhan pidana merupakan balasan atas

kejahatan yang dilakukan dan hanya berorientasi pada perbuatan atau kejahatan itu sendiri. Teori pembalasan menurut Vos terbagi menjadi dua yakni pembalasan subjektif dan pembalasan objektif. Gombalan subjektif merupakan pembalasan terhadap kejahatan terdakwa, sedangkan pembalasan objektif merupakan pembalasan terhadap dampak yang timbul dari kejahatan tersebut.<sup>33</sup>

Selain menggunakan hukum sebagai media untuk pengaturan tingkah laku masyarakat penulis di sini juga memberikan solusi untuk meminimalisir adanya kasus kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak, maka masyarakat, lembaga sosial, dan penegak hukum harus saling bersinergi dalam melakukan tindakan pencegahan ini. Adapun upaya yang dimaksud ialah sebagai langkah pencegahan ketiga komponen tersebut hendaklah melakukan sosialisasi dan pendidikan, dan pemberdayaan akan pentingnya kesadaran masyarakat terhadap perlindungan dan kesetaraan gender dalam kehidupan bermasyarakat. kedua tidak hanya melakukan sosialisasi namun ketiga komponen tersebut hendaknya selalu melakukan mentoring terhadap perlindungan perempuan dan anak dengan cara membentuk sebuah organisasi di daerah-daerah untuk yang menampung terkait adanya kekerasan seksual kepada perempuan dan anak. Ketiga tidak hanya membentuk sebuah organisasi namun secara sistem juga harus memiliki pelayanan yang mudah, cepat, dan tanggap.

### **Kesimpulan**

Sebagai bentuk nyata perlindungan perempuan dan anak terhadap kekerasan seksual maka dibentuklah beberapa perundang-undangan yang telah mengatur terkait kekerasan seksual. Adapun perundang-undangan tersebut ialah KUHP atau kitab undang-undang hukum pidana, Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang perubahan atas undang-undang nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak, dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tentang penghapusan kekerasan dalam rumah tangga atau KDRT dan undang-undang nomor 11 tahun 2012 tentang sistem peradilan pidana anak yang secara mutlak memberikan berbagai

---

<sup>33</sup> Redaksi Law Firm Iur Liona N. Supriatna and Partner, Teori Pidana dan Tujuan Pidana, <https://www.lawyersclubs.com/teori-teori-pidana-dan-tujuan-pidana/> Diakses 08 Januari 2022.

perlindungan hukum yang berkaitan dengan masalah perlindungan anak dan perempuan terhadap tindak pidana kekerasan seksual.

Dalam upaya untuk mencegah dan mengurangi kejahatan kekerasan seksual penulis dalam hal ini memberikan dua cara, pertama menggunakan hukum sebagai alat kontrol sosial dengan cara untuk segera melegalkan RUU PKS (penghapusan kekerasan seksual). Tidak hanya melegalkan sebuah RUU tentang penghapusan kekerasan seksual semata, hendaknya pemerintah melakukan evaluasi aturan hukum terkait terhadap kemajuan teknologi. Kemudian sebagai jalan terakhir juga negara memberikan hukuman yang memberi efek jera bagi pelaku kejahatan berupa hukuman kebiri. Kedua dengan cara kerja sama antara masyarakat, lembaga sosial, dan penegak hukum harus saling bersinergi dalam melakukan tindakan pencegahan ini. Adapun upaya yang dimaksud ialah sebagai langkah pencegahan ketiga komponen tersebut hendaklah melakukan sosialisasi dan pendidikan, dan pemberdayaan akan pentingnya kesadaran masyarakat terhadap perlindungan dan kesetaraan gender dalam kehidupan bermasyarakat. kedua tidak hanya melakukan sosialisasi namun ketiga komponen tersebut hendaknya selalu melakukan mentoring terhadap perlindungan perempuan dan anak dengan cara membentuk sebuah organisasi di daerah-daerah untuk yang menampung terkait adanya kekerasan seksual kepada perempuan dan anak. Ketiga tidak hanya membentuk sebuah organisasi namun secara sistem juga harus memiliki pelayanan yang mudah, cepat, dan tanggap.

### **Daftar Pustaka**

#### **Buku**

- Ismantoro Dwi Yuwono, 2018. *Penerapan Hukum Dalam Kasus Kekerasan Seksual Terhadap Anak*, Yogyakarta: Medpress Digital.
- Komnas Perempuan, 2021. *Perempuan dalam Himpitan Pandemi: Lonjakan Kekerasan Seksual, Kekerasan Siber, Perkawinan Anak, dan Keterbatasan Penanganan Di Tengah Covid- 19*, Jakarta: Komnas Perempuan.
- Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, 2019, *Korban Bersuara, Data Bicara, Sabkan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual Sebagai Wujud Komitmen Negara*, Jakarta.
- Ninik Rahayu, 2021, *Politik Hukum Penghapusan Kekerasan Seksual di*

*Indonesia*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.

Nuraisiah Faqih Sutan, 2010, *Filsafat Hukum Barat Dan Alirannya*, Medan: Utul 'Ilma Publishing.

R. Valentina Sagala, 2021, *Ketika Negara Mengatur Kekerasan Seksual Analisis Hukum Terhadap Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual*, Jakarta: Guepedia.

Sumy Hastry Purwanti, 2021, *Kekerasan Seksual pada Perempuan Solusi Integratif dari Forensik Klinik*, Jakarta: Rayyana Komunikasindo.

### **Jurnal**

Amalia, Mia, 2011, Kekerasan Perempuan Dalam Perspektif Hukum dan Sosiokultural, *Jurnal Wawasan Hukum*, Vol 25 No 02.

Asshiddiqie, Jimly, 2019 *Gagasan Negara Hukum Indonesia*.

Ardina, Mega, 2021, Pengaruh Tayangan Pornografi di Media Sosial Terhadap Perilaku Pelecehan Seksual Pada Remaja di Yogyakarta, *Medialog: Jurnal Ilmu Komunikasi Vol IV No II*.

Arliman, Laurensuys, 2017, Reformasi penegakan Hukum kekerasan Seksual Terhadap Anak Sebagai Bentuk Perlindungan Anak berkelanjutan, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum Vol 19 No 2*.

Gede, Ida Bagus dan Saraswati, Putu Sekarwangi, 2021, Kajian Kriminologi Tindak Pidana Pencabulan Terhadap Anak di Wilayah Hukum Polresta Denpasar, Kertha Wicaksana: Sarana Komunikasi Dosen dan Mahasiswa.

Likadja, Jeffry Alexander Ch., *Memaknai Negara (Law Through State) dalam Bingkai Negara Hukum (Rechtstaat)*, Hasanuddin Law Review.

Malau, Naomi, 2019, Skripsi :Penegakan Hukum Tindak Pidana Pencabulan Terhadap Anak Akibat Pengaruh Media Sosial Studi Penelitian Di Polsek Medan Sunggal, Medan: Universitas Pembangunan Panca Budi.

Martiasari, Andin, 2019, Kajian Tentang Perilaku Kejahatan Dan Penyimpangan Seksual Dalam Sudut Pandang Sosiologis dan Hukum Positif Indonesia, *Yurispruden Vol 2 No 1*.

Noviani, Utami Zahira dkk, 2018 Mengatasi dan Mencegah Tindak Kekerasan Seksual Pada Perempuan Dengan Pelatihan Asertif, *Jurnal Penelitian & PPM Vol 5 No 1*.

Setiadi, Edi, 2021, Perlindungan Hukum Bagi Wanita Dari

Tindakan Kekerasan, Mimbar No 3 Vol XVII.

Setiawan, I Putu Agus dan Purwanto, I Wayan Novy, Faktor Penyebab dan Upaya Penggulangan Kekerasan Seksual Terhadap Anak Dalam Lingkup Keluarga, Bali: Universitas Udayana.

Sitompul, Anastasia Hana, 2015, Kajian Hukum Tentang Tindak Kekerasan Seksual Terhadap Anak di Indonesia, Lex Crime Vol VI No 1.

### **Regulasi**

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang No 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.

### **Internet**

Redaksi CNN Indonesia, KemenPPPA: Kasus Kekerasan Anak dan Perempuan Meningkat di 2021, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20211208195408-20-731671/kemenpppa-kasus-kekerasan-anak-dan-perempuan-meningkat-di-2021> diakses pada 20 Desember 2021.

Redaksi Ali Masyar Mursyid, Mempertimbangkan Pidana Kebiri Bagi Perempuan Pemerkosa, <https://unnes.ac.id/pakar/mempertimbangkan-pidana-kebiri-bagi-pemerkosa> diakses pada 24 Desember 2021.

Redaksi Law Firm Iur Liona N. Supriatna and Partner, Teori Pidana dan Tujuan Pidana, <https://www.lawyersclubs.com/teori-teori-pidana-dan-tujuan-pidana/> diakses pada 08 Januari 2022.



# EKSISTENSI KONVENSI INTERNASIONAL HAK ASASI MANUSIA DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA BERDASARKAN PERISTIWA HUKUM PANIAI 2020

Ilyas Satriaji  
UIN Sunan Ampel Surabaya  
ilyassatriaji27@gmail.com

Kata Kunci	Abstrak
<i>Eksistensi Konvensi, Perjanjian Internasional, Hak Asasi Manusia</i>	<p><i>Pembentukan organisasi internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1945 memiliki pengaruh dalam perkembangan HAM dewasa ini. Deklarasi Majelis umum PBB pertama (Universal Declaration of Human Rights) pada 10 Desember 1948 menjadi awal eksistensi dari perlindungan dan penghormatan terhadap HAM secara Internasional. Pada tahun 1966 Majelis ini menghasilkan kembali deklarasi atau perjanjian internasional yaitu International Covenant on Civil and Political Rights/ (ICCPR) dan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/ (ICESCR). Ketiga deklarasi ini dikenal dengan istilah “the international Bill of Human Rights”. Secara historis yang melatarbelakangi dibentuknya mekanisme perjanjian internasional terhadap HAM adalah akibat dari kekejaman di luar batas perikemanusiaan yang terjadi sebelumnya selama Perang Dunia II dengan korban jiwa dalam jumlah besar. Pelanggaran HAM pada hakikatnya adalah kejahatan luar biasa (extraordinary crime), aspek luar biasa ini terindikasikan oleh adanya penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power) yang disertai tindak kejahatan terhadap kemanusiaan. Hal tersebut dapat dikategorikan sebagai pelanggaran HAM dalam konteks dilakukan oleh aparaturnegara (state agent) atau atas kemenangan yang diberikan oleh negara. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran terhadap konvensi</i></p>

*internasional yang telah diratifikasi mengharuskan perjanjian internasional tersebut dapat dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab. Pelanggaran terhadap diskriminasi terhadap masyarakat sipil perlu menjadi perhatian negara secara serius sebagai konsekuensi dari peratifikasian konvensi-konvensi internasional yang didasari oleh konsep negara hukum dan demokrasi, maka kepastian hukum terhadap perlindungan HAM dapat diinterpretasikan dalam kewibawaan pemerintahan. Keberadaan asas kepastian hukum ini menjadi penting dikarenakan sebagai penjamin terhadap kejelasan dari suatu produk politik aturan hukum dalam penerapannya terwujud secara nyata dalam kehidupan masyarakat sebagaimana telah diinstruksikan dalam konstitusi.*

---

**Keywords**

*The existence of the Convention, International Agreements, Human Rights*

---

**Abstract**

*The formation of the international organization United Nations in 1945 has had an influence on the development of human rights today. The Declaration of the first United Nations General Assembly (Universal Declaration of Human Rights) on December 10, 1948 became the beginning of the existence of the protection and respect for human rights internationally. In 1966 the Assembly re-produced international declarations or agreements, namely the International Covenant on Civil and Political Rights/ (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/ (ICESCR). These three declarations are known as "the international Bill of Human Rights". Historically, the background behind the formation of an international treaty mechanism on human rights was the result of the out-of-human atrocities that occurred previously during World War II with a large number of casualties. Violation of human rights is essentially an extraordinary crime (extraordinary crime), this extraordinary aspect is indicated by the abuse of*

---

*power accompanied by crimes against humanity. This can be categorized as a violation of human rights in the context of being carried out by state agents or on the authority granted by the state. The results of this study are expected to provide an overview of the international conventions that have been ratified, requiring these international agreements to be implemented with a full sense of responsibility. Violations of discrimination against civil society need to be taken seriously by the state as a consequence of the ratification of international conventions based on the concept of a rule of law and democracy, so legal certainty regarding the protection of human rights can be interpreted in the authority of government. The existence of the principle of legal certainty is important because as a guarantor of the clarity of a political product, the rule of law in its application is manifestly manifested in people's lives as instructed in the constitution.*

## **Pendahuluan**

Negara hukum merupakan prinsip dasar yang digunakan oleh berbagai negara dan telah berkembang secara dinamis. Dalam hal ini prinsip dasar tersebut juga digunakan oleh negara Indonesia, di mana telah termuat dengan “Cukup Jelas” secara eksplisit pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NKRI 1945<sup>1</sup>. Oleh karena itu, hal tersebut memberikan pengertian bahwa dalam menjalankan keseluruhan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang disertai dengan kegiatan bermasyarakat sebagai bagian dari penyelenggaraan negara dan sistem pemerintahan sepenuhnya dilaksanakan berdasarkan ketentuan hukum yang disertai nilai-nilai demokrasi yakni adanya prinsip dasar hak-hak atau kebebasan-kebebasan yang dimiliki oleh setiap individu warga negara.

Perlindungan terhadap hak-hak dasar tersebut merupakan perwujudan dari konsep negara hukum (*rechtsstaat*). Sebagaimana

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, menegaskan “*bahwa negara Indonesia adalah negara hukum*”.

menurut Jimly Assiddiqie<sup>2</sup> menjelaskan bahwa dalam suatu negara yang menganut konsep negara hukum (*rechtsstaat*) terdapat ciri mutlak, yakni adanya jaminan oleh negara terhadap perlindungan HAM (Hak Asasi Manusia) bagi kepentingan warga negaranya. Dalam perkembangannya jaminan-jaminan HAM tersebut dianggap sebagai materi yang dimuat (tertulis) secara tegas dalam undang-undang dasar atau konstitusi tertulis demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*).

Secara praktis, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat adalah terjaminnya peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Setiap kebijakan politik negara pada penerapan dan penegakannya harus benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Sedangkan dalam negara yang berlandaskan hukum, dimaknai sebagai kesatuan hierarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi, sehingga kedudukan hukum diartikan dalam suatu negara hukum menghendaki adanya Supremasi konstitusi<sup>3</sup>.

Seyogyannya prinsip-prinsip dasar HAM telah diatur dalam konstitusi Indonesia sebagai hukum nasional dan pedoman bernegara tertinggi, serta telah diatur juga dalam hukum internasional yakni telah diratifikasinya delapan instrument PBB terkait HAM oleh negara Indonesia. Maka, Indonesia memiliki tanggung jawab dan tugas melaksanakan instrumen tersebut dengan pemenuhan terhadap jaminan perlindungan hak-hak dasar warga negaranya. Dari kedelapan instrumen yang telah diratifikasi, salah satunya adalah konvensi melawan penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi lainnya yang termaktub dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1998 Tentang Pengesahan *Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Disamping itu, pada tahun berikutnya Indonesia telah mengundang UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM sebagai penjamin perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia dan secara tidak langsung memperkuat konvensi hukum internasional tersebut.

---

<sup>2</sup> Jimly. Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, jilid II, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 85.

<sup>3</sup> K.C. Wheare berpendapat menempatkan konstitusi pada kedudukan yang tinggi (*supreme*) adalah semacam jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati dan menjamin agar konstitusi itu tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan. Lihat pada K.C. Wheare, *Modern Constitution*, London, (Oxford : University Press, 1975), 67.

Secara umum konvensi internasional yang telah diratifikasi dan hukum positif Indonesia telah mengatur, menjamin dan melindungi hak-hak dasar manusia yang berprinsip pada harkat dan martabat manusia. Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa pelanggaran terhadap HAM masih terjadi, baik pelanggaran terhadap individu maupun terhadap kelompok masyarakat tertentu, baik yang dilakukan oleh kelompok tertentu maupun yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan atas kewenangan yang diberikan oleh negara. Produk aturan hukum yang diciptakan oleh pemerintah secara eksplisit tertulis untuk dijadikan sebagai pedoman dan juga penjamin adanya kejelasan kepastian hukum terhadap tujuan dari produk hukum yang telah disahkan yakni penghormatan terhadap HAM.

Adapun peristiwa yang terjadi pada tahun 2020 merupakan peristiwa hukum yang dilatarbelakangi oleh adanya kebijakan negara dalam operasi militer selain perang di Paniai Papua. Dalam operasi tersebut keterlibatan TNI AD dari kesatuan Kodam XVII/Cendrawasih yang kemudian diteruskan pada komando lapangan yang bertugas di Intan Jaya, Paniai. Dalam operasi tersebut ditemukan pelanggaran terhadap kemanusiaan, yaitu adanya tindak kekerasan dan diskriminasi yang dilakukan oleh sejumlah oknum TNI terhadap masyarakat sipil, oleh karenanya mengakibatkan terlanggarnya hak-hak dasar manusia, masyarakat tersebut di antaranya: Luther Zanambani, Apinus Zanambani dan Pendeta Yeremia Zanambani. Maka dengan ini telah menyalahi konvensi hukum internasional dan konstitusi yang menjunjung prinsip dasar dalam HAM yakni hak yang melekat pada setiap orang untuk tidak dilakukan penyiksaan, tindakan diskriminasi terhadap hak-hak dasar manusia, tidak mendapatkan kekerasan baik secara bahkan hak seseorang untuk hidup.

Oleh karena itu, analisis dalam artikel melengkapi kajian tentang pelanggaran HAM dari adanya peristiwa hukum yang terjadi terhadap masyarakat sipil yang diduga dilakukan oleh anggota TNI sebagaimana dituliskan Yulia Puspita Sari diterbitkan oleh jurnal hukum dan dinamika masyarakat. Dalam hal ini mengkritisi penegakan hukum terhadap pelanggaran HAM yang berdasarkan pada realitas dalam masyarakat, khususnya peristiwa tahun 2020 di Intan Jaya, Paniai.

Dengan demikian, artikel ini dimulai dengan mengulas secara konseptual kedudukan konvensi hukum internasional yang terwujud dalam praktik hukum tata negara Indonesia. Selanjutnya, membahas terkait eksistensi *Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading*

*Treatment or Punishment* yang ditinjau dari peristiwa hukum yang terjadi di Paniai pada tahun 2020. Pada bagian terakhir akan dipaparkan hasil temuan-temuan dari kajian yang dilakukan pada studi kasus ini. Dalam hal ini, pencapaian yang ingin dituju adalah mengetahui eksistensi konvensi internasional terwujud dalam praktik hukum tata negara Indonesia sebagai konsekuensi peratifikasian perjanjian internasional tersebut. Kemudian, terciptanya hukum terhadap peristiwa Paniai agar diupayakan dapat mencerminkan kepastian melalui proses penegakan hukum yang tepat, sesuai klasifikasi terpenuhinya ketentuan-ketentuan dilakukannya acara peradilan HAM (UU No. 26 Tahun 2000). Sehingga, dari kepastian hukum tersebut menimbulkan nilai-nilai ketertiban dan keadilan dalam masyarakat.

### **Kedudukan Konvensi Hukum Internasional dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia**

Pada awal pembentukannya konvensi dipelopori oleh Albert Van Dacey, secara konseptual konvensi diajarkan atau dikembangkan oleh profesor hukum Oxford Inggris yang menjelaskan terkait terbentuknya konvensi. Pada dasarnya konvensi terbentuk melalui kebiasaan (*customs*), praktik (*practices*), prinsip, (*maxims*), atau kaidah (*precepts*).<sup>4</sup> Kemudian, merujuk pendapat Henry Campbell Black dalam bukunya "*Black's Law Dictionary*, bahwa *Convention* (konvensi) secara konsep dapat digunakan dalam hukum tata negara, hukum internasional dan hukum perdata, serta hukum Romawi<sup>5</sup>. Dalam hal ini konvensi sebagai *rules* (hukum) telah digunakan dalam hukum Internasional, seperti konvensi Janewa, konvensi Wina, konvensi Den Haag, konvensi Hukum Laut dan beberapa konvensi perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia lainnya.

Dalam ketatanegaraan, A.V. Dacey didalam bukunya berjudul "*Introduction to the Study the Law of the Constitution*" terbitan pertama tahun 1885. Sebagaimana pernyataan menurut Brian Galligan dan Scott Brenton mengenai "*Constitutional Conventions*"<sup>6</sup> bahwasanya konvensi dalam ketatanegaraan itu sebagai warisan (legacy) dari A.V. Dacey. Dalam penulisan bukunya, Dacey menjelaskan terkait ketatanegaraan Inggris yang ditulis dalam bukunya bahwa :

---

<sup>4</sup> A.V. Dacey, *Introduction to the Study*, 417.

<sup>5</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, edisi ke-5 (St. Paul Minn: West Publishing Co, 1979), 299-300.

<sup>6</sup> Brian Galligan dan Scott Brenton, *Constitutional Conventions in Westminster System: Controversies, Changes and Challenges*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 11.

*constitutional law, as the term is used in England, appears to include all rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of the sovereign power in the state.*<sup>7</sup> Pemaknaan kata *rules* digunakan oleh Dicey merujuk pada fakta bahwa *rules* sebagai suatu aturan pembentukan kaidah hukum dalam ketatanegaraan Inggris. Di samping itu, *rules* sendiri artikan terhadap dua prinsip (*maxims*) dengan mengandung pemaknaan yang berbeda.

*Prinsipil pertama*, *rules* disebut sebagai hukum atau *laws* yang dapat ditegakkan di pengadilan, mencakup kaidah hukum tertulis (seperti Magna Charta, Bill of Rights, Parliament Act), dan kaidah hukum tidak tertulis yang berasal dari *common law* yakni hukum yang tumbuh dari putusan hakim. Aturan pertama ini kemudian disebut sebagai *the law of the constitution*. Disamping itu, *Prinsipil Kedua* mengandung pemaknaan *rules* sebagai seperangkat aturan yang berupa konvensi, pemahaman (*understandings*), kebiasaan (*habits*), atau praktik (*practices*) yang berasal dari perilaku penguasa. Prinsip kedua ini diartikan bahwa *rules* bukanlah hukum yang sebenarnya, maka tidak dapat ditegakkan oleh pengadilan. Aturan kedua ini disebut sebagai *the convention of the constitutions*.<sup>8</sup>

Kemudian secara konseptual, HAM dapat ditelusuri dari zaman kuno hukum romawi (*ius naturale*) melalui Hugo de Groot atau yang kenal sebagai Grotius dengan mengembangkan teori hukum kodrat dari Aquinas yang asal-usulnya bersifat teistik dan dibentuk menjadi produk pemikiran sekuler yang rasional. Selanjutnya, John Locke mengagas hak-hak kodrati yang melatar belakangi perkembangan HAM dan revolusi hak di Inggris, Amerika Serikat dan Prancis abad ke-17 dan ke-18. HAM dalam Bill of Rights merupakan akta

Dari uraian di atas sebagaimana oleh Dicey pada penjelasan sebelumnya, secara konseptual penulis memandang bahwa konvensi HAM internasional dalam pemaknaannya dapat diartikan sebagai konvensi yang pada proses pembentukannya melalui kaidah-kaidah dan prinsip-prinsip dalam hukum, sebagaimana kaidah dan prinsip tersebut telah disepakati dalam hukum internasional secara tertulis, kemudian diadopsi dan dikonstruksikan dalam hukum positif Indonesia. Sehingga, secara tidak langsung terdapat hubungan antara konvensi hukum internasional dengan

---

<sup>7</sup> Albert Van Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, edisi 10, (London & Basingstoke: the Macmillan Press, 1979), 23.

<sup>8</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study*, 23.

konvensi hukum tata negara. Dalam memaknai konvensi (tertulis) sebagai suatu kaidah yang memiliki fungsi mengatur (instrument) dan terdapat daya ikat dalam penyelenggaraan negara sebagai konsekuensi telah meratifikasi kaidah atau prinsip hukum internasional tersebut.

Oleh karena itu, secara tegas dapat dinyatakan bahwa konvensi merupakan ketentuan tertentu yang sengaja diciptakan (terbentuk) berdasarkan pada suatu peristiwa yang disesuaikan dengan kaidah hukum dan prinsip hukum melalui kesepakatan bersama oleh komunitas negara (legitimasi) menjadi seperangkat aturan (tertulis) hukum tertentu, dan disetujui penerapannya terhadap suatu negara. Terdapat salah satu instrument konvensi hukum internasional "*Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*", konvensi melawan terhadap segala bentuk penyiksaan dan perlakuan yang tidak manusiawi lainnya. Dalam hal ini, konvensi internasional tersebut sebagai ketentuan yang menjamin perlindungan hak-hak dasar manusia dari segala bentuk penyiksaan secara fisik maupun mental, perlakuan atau penghukuman yang tidak manusiawi secara kejam telah merendahkan harkat dan martabat manusia yang dilakukan secara langsung (perintah) atau tidak langsung (penghasutan) oleh dan atau dengan persetujuan maupun sepengetahuan pejabat public dan orang lain yang bertindak dalam jabatannya.

Diketahui dalam hukum positif Indonesia telah melegitimasi dan meratifikasi konvensi tersebut dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 mengenai pengesahan *Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* sebagai kaidah dan prinsip hukum yang mengatur dan menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara. Sedangkan, dalam hal fungsi kegunaannya dapat diimplementasikan sebagai membatasi kekuasaan tertentu, konvensi internasional itu yang telah di ratifikasi dalam hukum positif Indonesia diartikan sebagai konvensi sebagaimana penjelasan oleh A.V. Dicey bahwa "*constitutional conventions are mainly rules for governing exercise of prerogative*" (konvensi diartikan sebagai kaidah hukum tertentu mengatur hak-hak prerogative yang memiliki makna sebagai *discretionary authority*).<sup>9</sup>

Di samping itu, terdapat beberapa konvensi internasional yang sudah ditanda tangani dan diratifikasi dalam hukum positif Indonesia, diantaranya: *Pertama*, "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" tahun 1966 (UU No. 11 Tahun 2005); *Kedua*, "the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial

---

<sup>9</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study*, 426.



Discrimination” tahun 1965 (UU No. 29 Tahun 1999); *Ketiga*, “Convention Against Torture and Cruel Punishment, Inhuman Degrading Treatment or Punishment” tahun 1948 (UU No. 5 Tahun 1998), dan sebagainya. Pada dasarnya pengratifikasian sejumlah konvensi hukum internasional diatas, merujuk pada konsep dari K.C. Wheare<sup>10</sup>, bahwa munculnya konvensi disebabkan unsur kesepakatan bersama untuk bekerja melalui cara tertentu dan mengadopsi aturan atau kaidah perilaku tersebut. Maka, ketentuan bersifat langsung mengikat sebagai konvensi (*immediately binding and it is a convention*). Melalui cara tersebut lebih cepat proses pemberlakuan suatu kaidah hukum untuk digunakan dalam sistem hukum di suatu negara.

Dalam hal ini keseluruhan konvensi tentang perlindungan HAM tersebut yang telah diratifikasi sebagai kaidah untuk membatasi wewenang penguasa. Sebagaimana menurut Bagir Manan konvensi ini memiliki fungsi sebagai pengendalian terhadap kekuasaan diskresi yang mengandung makna berupa kebebasan untuk bertindak oleh karenanya berpotensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.<sup>11</sup> Dalam hal ini, Bagir Manan merujuk pendapat Dicey yang menyebutkan kebebasan dimaksud berasal dari kaidah yang mengatur hak *prerogative* ekuivalen atau sepadan dengan *discretionary powers*.<sup>12</sup> Dengan demikian, sebagaimana uraian diatas bahwasanya konvensi-konvensi ini berfungsi sebagai seperangkat kaidah hukum yang berupaya membatasi kekuasaan *discretionary powers* agar tidak digunakan sewenang-wenang atau kekuasaan dari hak *prerogative* dimaksudkan tidak melanggar ketentuan hukum tentang perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Dalam perkembangannya, konvensi mengalami perluasan pemaknaan terhadap kekuatan mengikat (daya ikat) dalam politik. Sebagaimana menurut John Alder menyebutkan “*convention are rules binding primarill by virtue of their acceptance by those in power*”<sup>13</sup>, bahwasanya daya ikat konvensi itu didasari pada penerimaan mereka yang berkuasa. Kemudian, hal ini pun dipandang Bagir Manan dalam realitas kenyataan bahwa kekuatan mengikat secara politik mendorong ketaatan yang tidak kalah dari

---

<sup>10</sup> K.C. Wheare, *Modern Constitutions* (London: Oxford University Press, 1951), 180.

<sup>11</sup> Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), 66.

<sup>12</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study*, 426.

<sup>13</sup> John Alder, *Constitutional & Administrative Law*, edisi 10 (London: Palgrave, 2015), 60.

kekuatan mengikat secara hukum.<sup>14</sup>

### **Eksistensi *Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* dalam Sistem Hukum Indonesia di Tinjau dari Peristiwa Pelanggaran HAM Paniai 2020**

Pada dasarnya manusia memiliki kecenderungan dalam kehidupan sosial, hal ini mencakup pada suatu penilaian tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Kemudian menurut Hobbes, manusia memiliki sifat agresif selayaknya serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*) yakni naluri untuk menyerang, menguasai harta milik orang lain dan memiliki ambisi yang kuat untuk berkuasa. Oleh karena itu, dalam kehidupan masyarakat kejahatan menjadi suatu keniscayaan dan akan selalu ditemukan kejahatan-kejahatan lainnya. Dari keseluruhan itulah hal ini akan mengarah pada nilai ketertiban yang bertitik tolak pada keterikatan dan nilai ketenteraman yang bertitik tolak pada kebebasan. Meskipun demikian, nilai-nilai tersebut masih bersifat abstrak sehingga memerlukan penjabaran yang lebih konkret. Oleh karena itu, pewujudan pada penjabaran secara konkret terbentuk dalam kaidah-kaidah hukum yang berisikan keseluruhan hal-hal apa yang dianjurkan, dilarang dan dibolehkan untuk mengkontrol sifat agresif tersebut.

Dengan demikian, berdasarkan kaidah-kaidah hukum tersebut disusun menjadi seperangkat produk hukum (tertulis) tertentu akan mengarah pada penegakan hukum yang memberikan suatu kepastian dalam hukum. Sebagaimana Kepastian hukum menurut Gustav Radbruch adalah salah satu asas terpenting yang digunakan sebagai nilai dasar dalam hukum yang secara bentuk perwujudannya berupa dokumen (written) negara. Oleh karena itu, ditinjau dari kasus Paniai Tahun 2020 akan bertitik tolak pada pertanyaan eksistensi konvensi internasional dalam perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia terealisasikan dalam praktik hukum Indonesia saat ini. Maka, menimbulkan pembedaan dari hukum terselenggara dengan baik dapat terlihat pada proses penegakan hukumnya.

Peristiwa hukum pada 21 April 2020 dapat dikategorikan sebagai kasus baru yang terjadi di Paniai, berdasarkan pada pernyataan yang disampaikan oleh Markas Pusat Polisi Militer Angkatan Darat (Mapuspomad). Peristiwa ini adalah salah satu fakta hukum, dari sejumlah peristiwa pelanggaran kemanusiaan yang memperlihatkan masih terjadinya pelanggaran HAM di Indonesia. Dalam keterangannya melalui pers yang disampaikan pada 23 Desember 2020, Komandan Pusat Polisi Militer

---

<sup>14</sup> Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, 41.

Angkatan Darat (Kopuspomad) yakni Letnan Jendral TNI Dodik Widjanarko mengumumkan dan membenarkan atas peristiwa tersebut. Mapuspomad telah menetapkan sementara terdapat 9 tersangka dalam peristiwa tersebut, penetapan ini setelah dilakukannya penyelidikan dan pemeriksaan beberapa anggota yang bertugas saat itu yakni personel Para Raider 433 JS, personel dari Kodim Paniai, dan personel Denintel Kodam XVII Cendrawasih serta dilakukan juga pemeriksaan terhadap 2 masyarakat sipil. Sehingga pemeriksaan tersebut mengarah pada terbuktinya dan ditetapkannya sembilan tersangka yang menyebabkan tewasnya dua masyarakat sipil yakni Luther Zanambani dan Apinus Zanambani di Sugapa, Intan Jaya Papua<sup>15</sup>.

Kronologis secara singkat, penyiksaan dan perlakuan terhadap dua masyarakat sipil tersebut dilakukan oleh pasukan yang bertugas saat itu yakni satuan dari Batalyon Para Raider 433 JS KOSTRAD melakukan operasi (penyisiran) yang menemukan kedua korban tersebut, kedua korban dicurigai sebagai bagian anggota dari kelompok kriminal bersenjata yang pro kemerdekaan Papua. kemudian atas “kecurigaan” tersebut dilakukannya penangkapan dan interogasi kepada kedua masyarakat sipil ini di Koramil Sugapa, Kodim Paniai. Tetapi, para pelaku bertindak berlebihan terhadap kedua korban. Oleh karena, tindakan kekerasan yang dilakukan oleh para pelaku menyebabkan tewasnya Luther Zanambani dan Apinus Zanambani, sehingga para pelaku memutuskan untuk menghilangkan jejak dengan membakar kedua korban dan selanjutnya kedua jenazah dibuang di sungai Julai Distrik Sugapa pada 21 April 2020.

Penghilangan secara paksa terhadap Luther Zanambani dan Apinus Zanambani yang telah dikategorikan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) sebagai pelanggaran HAM berat merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan. Para pelaku telah menyalahi ketentuan yang diatur dalam hukum internasional “*Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*” menjamin perlindungan HAM sebagaimana telah diratifikasi dalam UU No 5 Tahun 1998 dan menyalahi ketentuan Hukum nasional UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Namun, kasus tersebut tidaklah berdiri sendiri melainkan adanya keterkaitan dengan tewasnya Pendeta Zanambani pada September 2020. Peristiwa tersebut menurut ketua Komans HAM Papua,

---

<sup>15</sup> Amnesty International, “Adili Aparat Militer Pelaku Pembunuhan Dua Warga Papua di Sugapa”, <https://www.amnesty.id/adili-aparat-militer-pelaku-pembunuhan-dua-warga-papua-di-sugapa/> (diakses pada 1 Januari 2022 pukul 15.41 WIB).

Frits Ramandey<sup>16</sup> mengspekulasikan yang disertai dengan bukti sesuai fakta hukum bahwa antara tewasnya Pendeta Yeremia Zanambani dengan Luther dan Apinus yang sebelumnya menghilang pada April 2020 adalah satu rangkaian yang diduga kuat dilakukan oleh oknum dari TNI, penyampaian tersebut oleh Frist yang dikonfirmasi kepada Cendrawasih Pos Kamis 2 Desember 2021.

Sebelumnya, kasus tewasnya Yeremia Zanambani telah dilakukan investigasi awal oleh dua tim atas perintah negara, yakni dari Kementerian Politik, Hukum dan Keamanan (Kemenko polhukam) dan Komnas HAM. Hasil dari penyelidikan dan investigasi oleh Komnas HAM sendiri mengarah pada dugaan keterlibatan oleh oknum TNI yang bertugas saat itu di Hitadipa. Sedangkan, hasil penyelidikan dan investigasi oleh Tim Gabungan Pencarian Fakta (TGPF) yang dibentuk oleh Kemenko Polhukam telah diterima Mahfud MD selaku Menkopolhukam. Menjadi catatan bahwa Mahfud MD menyebutkan bahwasanya hasil penyelidikan tim mengarah pada adanya keterlibatan aparat dalam tewasnya Yeremia.

Di samping itu, terdapat pula hasil laporan investigasi dilakukan oleh Tim Kemanusiaan Provinsi Papua terhadap kasus tewasnya Pendeta Yeremia Zanambani yang diketuai oleh Haris Azhar. Dari hasil penemuan oleh Tim Kemanusiaan menyimpulkan dugaan kuat adanya keterlibatan oknum TNI dalam pembunuhan terhadap Yeremia. Dalam keterangannya, Haris menyebutkan Alpius yang merupakan anggota TNI bertugas di Hitadipa sebagai diduga melakukan pembunuhan terhadap Yeremia berdasarkan keterangan yang diperoleh dari Meriam Zoani sebagai orang yang pertama menemukan korban dalam keadaan kritis dengan luka tembak dan tusuk senjata tajam, tetapi masih dapat berkomunikasi secara lisan. Diketahui bahwa Alpius memiliki kedekatan dalam kesehariannya sering tinggal dan makan di rumah keluarga Pendeta Yeremia. Meriam menyebutkan ketika menemukan Yeremia sempat terjadinya komunikasi, “kenapa? (apa yang terjadi), kemudian Yeremia mengatakan bahwa orang yang kita kasih makan yang tembak dan tikam (tusuk)”<sup>17</sup>. Berdasarkan dari

---

<sup>16</sup> Radarmerauke.co, “Komnas HAM: Penghilangan Luther Zanambani dan Apinus Zanambani, Satu Rangkaian Hingga Terbunuhnya Pdt. Zanambani”, <https://www.radarmerauke.co/komnas-ham-penghilangan-luther-zanambani-dan-apisus-zanambani-satu-rangkaian-hingga-terbunuhnya-pdt-zanambani/> (diakses pada 1 Januari 2022 pukul 16.02 WIB).

<sup>17</sup> CNNIndonesia, *Investigasi Tim Kemanusiaan: Pendeta Yeremia Ditembak TNI*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201029125036-20->

hasil ketiga penyelidikan dan Investigasi, mengarah kepada dugaan adanya keterlibatan oknum aparat TNI dalam kasus Yeremia Zambani.

Dalam hal ini timbulnya pelanggaran kemanusiaan dilatarbelakangi oleh penggunaan kekuatan militer (TNI) untuk mengatasi aksi pemberontakan dari kelompok bersenjata organisasi Papua Merdeka (OPM). Seyogianya dalam penggunaan kekuatan militer telah sesuai berdasarkan undang-undang yang mengaturnya. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 6 ayat (1) huruf a UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, bahwa: "TNI sebagai alat pertahanan negara berfungsi sebagai penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa".

Lebih lanjut, disebutkan mengenai tugas pokok TNI dalam pasal 7 ayat (1) dan (2), menyebutkan bahwa: "(1). tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara; (2). Tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan: a. operasi militer untuk perang. b. operasi militer selain perang, yaitu untuk: 1. Mengatasi gerakan separatisme bersenjata; 2. Mengatasi pemberontakan bersenjata;....."

Meskipun demikian, wewenang yang dimiliki dalam rangka penegakan kedaulatan wilayah dan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari segala bentuk ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara, tidaklah dibenarkan dalam hukum kemanusiaan untuk melanggar HAM seseorang dengan alasan apapun. Penegakan terhadap kedaulatan negara ini tentu tidak boleh mengurangi esensial dari kedaulatan rakyat atas hak untuk tidak disiksa, diskriminasi atau dibunuh, sebab bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar manusia, salah satunya "setiap orang (warga negara) berhak untuk hidup".

Dengan demikian, uraian diatas secara hukum normatif

memperlihatkan kesesuaian terkait penggunaan kekuatan TNI untuk mengatasi gerakan separatisme bersenjata di Papua. Namun, berdasarkan realitas fakta hukum yang terjadi di masyarakat terkait penyiksaan terhadap masyarakat sipil di Paniai telah mencerminkan tindakan tersebut termasuk dalam tindakan yang inkonstitusional atau bertentangan dengan konstitusi. Selain itu, tindakan tersebut telah menyalahi hukum internasional diatur dalam konvensi-konvensi yang telah diratifikasi. Salah satunya adalah *Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang pengesahan terhadap konvensi internasional tersebut.

Oleh karena itu, hal ini merupakan konsekuensi yang menjadikan segala bentuk tindakan tidak dibenarkan menyalahi ketentuan yang termuat dalam konvensi hukum Internasional, bahkan mengharuskan untuk dipergunakan sebagai salah satu pedoman sebagaimana menurut K.C. Wheare fungsi dari konvensi sebagai “*supplement the law*”<sup>18</sup> yakni konvensi menjadi pelengkap hukum.

Pada dasarnya hak-hak atau kebebasan-kebebasan dasar ini secara eksplisit sesungguhnya telah diatur dalam Konstitusi yakni, Pasal 28 A Undang-Undang Dasar 1945, “setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”. Kebebasan atau hak dasar ini merupakan salah satu dari ketentuan yang mengatur hak asasi manusia tertua sejak setelahnya diproklamasikan pada 18 Agustus 1945 melalui Sidang BPUPKI rumusan Pasal 28 A dan Pasal-Pasal lainnya mengatur tentang HAM yang melewati pembahasan, perdebatan, kesepakatan, persetujuan dan dinyatakan sah materi muatan dibacakan kembali oleh ketua Sidang PPKI yakni Ir. Soekarno di Jakarta. Kemudian, UUDNKRI 1945 juga telah diatur setidaknya tiga pasal berikutnya yang berkaitan dengan hak untuk mendapatkan perlindungan terhadap harkat dan martabat sebagai manusia, yakni 28 B ayat (2)<sup>19</sup>, 28 G ayat (1)<sup>20</sup> dan (2)

---

<sup>18</sup> K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, 191.

<sup>19</sup> “setiap orang berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.

<sup>20</sup> “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”.

<sup>21</sup>, 28 I ayat (1)<sup>22</sup> dan (2)<sup>23</sup>.

Dalam rangka melindungi dan menegakkan ketentuan-ketentuan dasar ini telah diintrusikan oleh ketentuan Pasal 28 I ayat (5) UUD NKRI 1945, “untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”.

Sedangkan, ditinjau dari hukum internasional terkait perlindungan HAM, pada penjelasan sebelumnya telah dijabarkan terdapat salah satu instrument konvensi hukum internasional yakni “*Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*”, sebagai kaidah hukum atas dibentuknya perjanjian internasional berupa konvensi untuk melawan terhadap segala bentuk penyiksaan dan perlakuan yang tidak manusiawi lainnya. Konvensi ini telah diratifikasi dalam hukum positif termaktub dalam UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan terhadap perjanjian internasional tersebut. Di samping itu, telah diundangkannya UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM untuk menjamin perlindungan HAM. Meskipun demikian, sejak diratifikasinya konvensi internasional dan diundangkannya UU HAM pelanggaran HAM masih sering terjadi.

Peristiwa terjadinya kembali tindakan kekerasan terhadap masyarakat sipil, sejumlah lembaga pegiat HAM menyayangkan hal tersebut, salah satunya dari Direktur Eksekutif Amnesty Internasional Indonesia, bahwa :

“Kami menyayangkan masih adanya kasus pelanggaran HAM yang melibatkan anggota TNI. Penetapan tersangka yang baru-baru ini adalah Langkah awal, tetapi aparat penegak hukum wajib memastikan bahwa para pelaku dihukum dengan seadil-adilnya di bawah yurisdiksi pengadilan umum

---

<sup>21</sup> “setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain”.

<sup>22</sup> “hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati Nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun”.

<sup>23</sup> “setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

secara terbuka dan benar-benar adil. Impunitas di kalangan anggota militer harus disudahi. Anggota TNI yang terlibat pelanggaran hukum pidana umum wajib tunduk pada Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004. Jika mereka bersikukuh menggunakan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 yang dibuat pada masa orde baru, itu sama saja dengan melanjutkan sistem lama yang selama ini menjadi mekanisme impunitas”

Dengan ditetapkannya sembilan tersangka terhadap pembunuhan kepada Luther dan Apinus, sebagaimana diduga kesembilan tersangka akan disangkakan pasal 170 Ayat (1) dan (2), pasal 351 Ayat (3) dan Pasal 181 KUHP. Selain itu para tersangka adalah bagian dari badan hukum negara (TNI), maka akan sangkakan pula dengan pasal 132 KUHP Militer dan pasal 55 ayat (1) KUHP. Di samping itu, tindakan penyiksaan yang dilakukan terhadap masyarakat sipil di Paniai telah memenuhi kalsifikasi kejahatan terhadap kemanusiaan atau pelanggaran HAM berdasarkan ketentuan dalam Statuta Roma Pasal 7 ayat 1, yaitu terpenuhinya lima elemen terhadap kasus tersebut, sebagai berikut:<sup>24</sup>

1. Adanya tindakan yang menyebabkan rasa sakit baik secara fisik atau mental dan penderitaan atau penyiksaan terhadap satu orang atau lebih. Berdasarkan pernyataan yang disampaikan oleh Danpuspomad 23 Desember 2020. sebagaimana, menyatakan hasil pemeriksaan kepada 21 orang, maka ditetapkannya 9 tersangka terhadap kasus tersebut.
2. Korban berada dalam penjagaan atau di bawah kendali pelaku. Berdasarkan fakta hukum, 21 April tahun 2020, bahwasanya para tersangka melakukan penangkapan yang tidak sesuai prosedur tanpa disertai bukti dugaan kedua masyarakat tersebut sebagai anggota KKB, maka hal tersebut secara penuh ada pada kendali pengawasan para oknum TNI.
3. Rasa sakit atau penderitaan tidak muncul dari sebuah sanksi hukum. Para anggota TNI memperlakukan korban dengan kecurigaan otomatis dan penahanan rahasia tanpa alat bukti yang jelas sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

---

<sup>24</sup> Yulia Puspita Sari, *Pelanggaran Ham Pada Peristiwa Penyiksaan yang Berujung Pada Terbunuhnya Dua Warga Sipil di Papua Oleh Anggota TNI*, Vol. 19, No. 1 (2021), 56.



4. Tindakan tersebut terencana atau terukur secara sistematis sebagai suatu serangan yang meluas diarahkan kepada masyarakat sipil. Berdasarkan fakta hukum dari rentetan peristiwa yang terjadi di Paniai pada Tahun 2020. Diketahui peristiwa pada 21 April dibunuhnya Luther dan Apinus, kemudian 19 September tewasnya Pendeta Yeremia yang merupakan kerabat dari Luther dan Apinus. Munculnya indikasi tersistematis karena adanya dugaan kuat hubungan antara kedua kasus tersebut dalam usaha yang terbentuk dan teratur menjadikan sebagai satu kesatuan yang diarahkan pada masyarakat sipil di Intan Jaya, Paniai. Menurut Amnesty, sebelum meninggal dunia, menyebut bahwa pendeta Yeremia sering kali menyambangi pos militer di Sugapa untuk mencari tahu keberadaan Luther dan Apinus. Lebih lanjut, menurut Ketua Komnas HAM Papua Frits Ramandey, bahwa: “dilihat perbuatannya, ini patut dikategorikan sebagai perbuatan yang memenuhi unsur kejahatan. Ini tersistematis dan ada komando. TNI harus terbuka dengan memberikan akses kepada Komnas HAM untuk menguji perbuatan oknum anggota TNI yang terlibat”<sup>25</sup>.
5. Para pelaku mengetahui tindakan yang dilakukan merupakan bagian dari serangan secara sistematis dan diarahkan terhadap masyarakat sipil. Menurut Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindakan Kekerasan (Kontras), pentingnya menetapkan kelompok kriminal bersenjata termasuk dalam tindakan pidana sehingga dalam prosedur penangkapan dan penahanan disesuaikan dalam ketentuan KUHP yang berarti penangkapan didasarkan pada bukti permulaan yang cukup. Dalam perkembangannya terbentuk suatu stigma negative atau prasangka bahwa Orang Asli Papua (OAP) merupakan anggota bagian dari kelompok kriminal bersenjata. Sehingga, dengan mendasari suatu kecurigaan kontras memandang atas dasar itu bukanlah sebagai bukti permulaan yang cukup dapat melakukan penangkapan dan seharusnya terdapat standar hukum yang dipenuhi terlebih dahulu untuk melakukan suatu

---

<sup>25</sup> Cendrawasi Pos, “Komnas HAM Akan Surati Panglima TNI”, <https://www.google.com/amp/s/cenderawasihpos.jawapos.com/berita-utama/28/12/2020/komnas-ham-akan-surati-panglima-tni/amp/> (diakses pada 5 Januari 2022 pukul 17.45 WIB)

penangkapan.

Sedangkan dalam hukum HAM, tindakan kekerasan yang dilakukan para tersangka telah melanggar ketentuan dasar dalam Pasal 4 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM bahwa setiap orang memiliki Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun dan oleh siapa pun. Secara konsep hierarki peraturan perundang-undangan, ketentuan dalam pasal 4 tersebut dipedomani pada peraturan lebih tinggi setingkat di atasnya yakni Undang-Undang Dasar NKRI 1945 dalam ketentuan pasal 28 (I). Oleh karena itu, ketentuan tersebut memiliki kekuatan hukum yang kuat dan legitimasi yang tidak dapat dikurangi, diambil, ditukar atau dihilangkan hak-hak tersebut oleh negara. Sebagaimana hak-hak dasar itu berasal dari harkat dan martabatnya sebagai manusia, bukanlah pemberian dari hukum, negara ataupun kekuasaan mana pun.

Kemudian, dalam ketentuan yang telah disepakati dalam konvensi hukum internasional tentang perlindungan terhadap segala bentuk penyiksaan, diskriminasi, hak sipil, kebebasan politik, hak ekonomi dan budaya, serta tindakan penghilangan secara paksa. Oleh karena itu, Indonesia yang termasuk dalam negara anggota PBB seyogianya menjunjung tinggi dan bertanggungjawab secara penuh terhadap kesepakatan bersama yang telah disetujui dan ditandatangani serta beberapa konvensi hukum internasional telah diratifikasi. Konvensi Internasional merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dalam memaknai konvensi yang telah diadopsi dalam sistem hukum Indonesia.

Konvensi sebagai seperangkat kaidah hukum yang dapat dimaknai sebagai instrument salah satu sumber hukum agar berjalannya penyelenggaraan negara yang baik dan tertib, di samping itu kepatuhan terhadap konvensi akan mengarah pada kepastian hukum yang dijamin oleh negara berdasarkan peratifikasian sejumlah ketentuan konvensi tersebut. Oleh karena itu, kepatuhan terhadapnya memiliki daya ikat dan daya paksa dari hukum secara tersendiri serta konsekuensi pada kewibawaan negara yang secara tegas menyatakan sikap sebagai negara hukum dan

demokrasi.

Setidaknya terdapat sejumlah perjanjian atau konvensi internasional yang telah disetujui, ditandatangani dan diratifikasi sebelumnya dalam sistem hukum Indonesia, di antaranya:

1. “International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights” tahun 1966 (UU No. 11 Tahun 2005), merupakan konvensi internasional tentang hak ekonomi, hak sosial dan budaya;
2. “the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination” tahun 1965 (UU No. 29 Tahun 1999), merupakan konvensi internasional tentang penghapusan diskriminasi rasial;
3. “Convention Against Torture and Cruel Punishment, Inhuman Degrading Treatment or Punishment” tahun 1948 (UU No. 5 Tahun 1998), merupakan konvensi internasional tentang menentang penyiksaan dan perlakuan hukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;
4. “the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women” tahun 1979 (UU No. 7 tahun 1984), merupakan konvensi internasional tentang konvensi penghapusan diskriminasi terhadap perempuan;
5. “Convention on the Rights of the Child” (Keputusan Presiden No. 36 tahun 1970), merupakan konvensi hak-hak anak.

Meskipun secara tertulis dalam hukum Indonesia kewajiban atas kepatuhan terhadap konvensi tidak diatur secara pasti (eksplisit). Namun, menurut Hilaire Barnett bahwa, pelanggaran terhadap suatu konvensi akan menimbulkan kritik legitimasi yang secara umum dapat membawa pada perilaku yang tidak konstitusional.<sup>26</sup> Sedangkan menurut Alex Carrol bahwa kepatuhan terhadap konvensi berlandaskan lima alasan yang mempengaruhinya, di antaranya sebagai berikut:<sup>27</sup>

1. *Result in legislation*, konvensi berpotensi dapat memberikan kekuatan hukum terhadap undang-undang sehingga memiliki dampak berupa sanksi bila dilanggar.
2. *Moral opprobrium* atau keburukan moral, hal ini dilandasi dalam

---

<sup>26</sup> Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, edisi 14 (London: Cavendish Publishing Limited, 2002), 31.

<sup>27</sup> Alex Carrol, *Constitutional and Administrative Law*, edisi sembilan (Harlow, England : Pearson, 2017), 92-93.

- prinsip dasar ideologis terhadap pelaksanaan konstitusi. Oleh karena itu menghasilkan prasangka buruk terhadap tindakan yang tidak sesuai dengan konvensi yang telah disetujui.
3. *Breach of law* atau pelanggaran hukum, adanya konsekuensi terhadap pelanggaran konvensi yang akan melibatkan pelaku ke dalam konflik hukum negara dan pengadilan.
  4. *Political difficulties* atau kesulitan politik, karena sangat mungkin terjadi konstitusional sebagai akibat pelanggaran konvensi.
  5. *self interest* atau minat pribadi, yakni ambisi jabatan publik yang membuat setiap orang harus mematuhi konvensi sebagai etika dalam sistem politik bernegara.

Dalam kesempatan ini, Bagir Manan memandang bahwa faktor esensial yang akan mempengaruhi kepatuhan terhadap konvensi adalah sikap etis para pelaku, kemampuan publik untuk bersikap dan menyatakan sikap atas kegiatan pemerintahan dan politik, serta kepentingan yang dipertahankan.<sup>28</sup> Dari uraian diatas, mengarah pada bekerjanya konvensi “*Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*” dalam sistem hukum Indonesia. Dengan tidak adanya dasar hukum yang secara pasti diatur dalam sistem hukum Indonesia mengenai kepatuhan terhadapnya. Namun, Secara konseptual dalam memaknai konvensi perlu memperhatikan dan memahami lebih dalam sebagaimana konvensi yang dimaksudkan tujuan dibentuknya. Oleh karena itu pemenuhan terhadap hak dan kewajiban konvensi internasional ini masih terdapatnya kesenjangan hukum, secara normatif tidak adanya kejelasan terhadap konvensi internasional sehingga saat ini masih ditemukannya kekosongan hukum perihal kewajiban kepatuhan terhadap konvensi internasional yakni adanya penegakan yang kuat demi terciptanya ketertiban dan kepastian dalam masyarakat yang dipenuhinya keadilan HAM.

### **Penegakan hukum terhadap kasus dugaan pelanggaran HAM berat Luther Zanambani dan Apinus Zanambani**

Penegakan hukum terhadap pelanggaran HAM telah menjadi tanggung jawab negara secara penuh. Dalam hal ini adalah pemerintah yang berkuasa, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 28 I ayat (4), “untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”. Pada pasal 2

---

<sup>28</sup> Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, 41.

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dinyatakan bahwa negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia yang harus dilindungi, dihormati dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan dan kecerdasan serta keadilan. Dengan begitu, eksistensi HAM telah mendapat pengakuan secara hukum oleh negara Indonesia.

Oleh karena itu, apabila ditinjau dari kasus-kasus pelanggaran kemanusiaan di Paniai, sebagaimana telah diketahui bahwa masih terdapat kasus-kasus lama yang belum juga terpenuhi penegakan hukumnya. Maka, seyogyanya negara perlu melakukan upaya yang lebih terarah dalam menyelesaikan tugas besar tersebut. Sehingga, dari itu dapat memberikan kepastian dalam pemenuhan terhadap hak asasi manusia dan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap hukum yang berkeadilan. Suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai pelanggaran HAM berat, setidaknya memenuhi ketentuan dalam pasal 7 UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, "Pelanggaran hak asasi manusia meliputi: a. kejahatan genosida; b. kejahatan terhadap kemanusiaan".

Seperti pada peristiwa tragedi Paniai tahun 2014, keterlambatan dalam proses penegakan hukum disebabkan kurangnya bukti-bukti yang diberikan kepada Kejaksaan Agung (Kejagung) atas rekomendasi oleh Komnas HAM. Kejagung menganggap bahwa bukti-bukti tersebut belumlah cukup untuk menyebut tragedi Paniai sebagai pelanggaran HAM berat. Kapuspen Kejagung yakni Leonard Eben Ezer Simanjuntak mengatakan bahwa "Ketua Komnas HAM No. 153/PM.03/0.1.0/IX/2021 tanggal 27 September 2021 perihal tanggapan atas pengembalian berkas perkara terhadap hasil penyelidikan pelanggaran HAM berat pada peristiwa Paniai tahun 2014 Provinsi Papua untuk dilengkapi, ternyata belum terpenuhinya alat bukti yang cukup".<sup>29</sup> Oleh karena itu, dibentuknya tim penyidik yang beranggotakan 22 orang dalam internal Kejaksaan Agung untuk melakukan penyelidikan lebih

---

<sup>29</sup> Detiknews, *Kejagung Usut Dugaan Pelanggaran HAM di Paniai, Komnas HAM Minta Transparan*, <https://news.detik.com/berita/d-5839960/kejagung-usut-dugaan-pelanggaran-ham-di-paniai-komnas-ham-minta-transparan> (diakses pada 4 Januari 2022 pukul 03.51 WIB)

lanjut, melalui keputusan Nomor 267 Tahun 2021 yang diteken pada 3 Desember 2021 oleh Jaksa Agung ST Burhanuddin.

Kemudian, wakil ketua Komnas HAM yakni Amiruddin menyampaikan apresiasinya perihal dibentuknya tim penyidik oleh Kejagung. Namun, di samping itu Amiruddin juga mengintruksikan agar dalam melakukan penyelidikan, Kejagung harus bekerja transparan dalam penemuannya guna mengungkap peristiwa Paniai tahun 2014 tersebut. Sebagaimana disampaikan oleh Amiruddin kepada wartawan detik news bahwa, “Langkah Jaksa Agung membentuk tim penyidik peristiwa Paniai Papua adalah Langkah yang baik, Tim Penyidik yang beranggotakan 22 Jaksa itu harus bekerja secara transparan agar bisa mendapat kepercayaan dan dukungan dari publik, sebab tim penyidik Jaksa Agung itu belum melibatkan unsur masyarakat sebagaimana diamanatkan UU”.

Sedangkan dalam penegakan hukum terhadap kasus tewasnya Luther dan Apinus seharusnya dapat diselenggarakan dan ditegakkan melalui acara Pengadilan HAM. Hal ini didasarkan pasal 4 UU No. 26 Tahun 2000 dikarenakan telah memenuhi unsur tindakan kejahatan kemanusiaan yang dikategori dalam pelanggaran HAM yang berat. Berdasarkan pada pasal 7 huruf b yang merupakan suatu tindakan kejahatan terhadap kemanusiaan. Kemudian dilanjutkan pada pasal 9 di mana menjelaskan terkait maksud dari pasal 7 huruf b, sebagaimana pada Pasal 9 telah diatur bahwa: “kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 huruf b adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil berupa: a. Pembunuhan; b. pemusnahan;.... e. perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional; f penyiksaan;.... i. penghilangan secara paksa;”

Oleh karena tindakan tersebut menyebabkan tewasnya dua masyarakat sipil, sebagaimana tindakan para tersangka memenuhi klasifikasi sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan, sehingga tindakan kekerasan kasus Luther dan Apinus setidaknya terpenuhinya ketentuan pasal 9 huruf a, f, h dan i UU No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM. Dengan demikian, ketentuan pidana telah diatur pula dalam UU

pengadilan HAM, maka para tersangka dapat disangkakan dengan pasal 37<sup>30</sup>, pasal 39<sup>31</sup> dan pasal 40<sup>32</sup>.

Terhadap kasus Luther dan Apinus pertanggungjawaban atas pelanggaran HAM yang dilakukan oleh sekelompok anggota TNI (pasukan) ini mengarah kepada komando sebagai pemimpin di lapangan, hal ini berdasarkan pada wewenang yang berada pada kepala komando lapangan sebagaimana termaktub dalam ketentuan pasal 42 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia<sup>33</sup>. Pada pasal tersebut terkandung secara garis besar bahwasanya dari tindakan yang terbukti secara hukum sebagai tindakan pelanggaran HAM berat yang dilakukan oleh pasukan (prajurit) militer, maka komandan militer dapat menjadi pihak yang bertanggungjawab atas tindak pidana yang termuat dalam yuridiksi pengadilan HAM. Oleh karenanya, komandan militer wajib mengetahui setiap tindakan yang dilakukan pasukannya, baik pada tataran sedang melakukan atau baru melakukan pelanggaran pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Dalam hal ini komandan militer berperan sebagai pengendalian terhadap setiap tindakan pasukannya.

### **Kesimpulan**

Eksistensi konvensi hukum internasional dalam sistem

---

<sup>30</sup> “Setiap orang yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf a, b, d, e, atau j dipidana dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan paling singkat 10 (sepuluh) tahun.”

<sup>31</sup> “Setiap orang yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf f, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.”

<sup>32</sup> “Setiap orang yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf g, h, atau i dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 10 (sepuluh) tahun.”

<sup>33</sup> “Komandan militer atau seseorang yang secara efektif bertindak sebagai komandan militer dapat dipertanggungjawabkan terhadap tindak pidana yang berada di dalam yurisdiksi Pengadilan HAM, yang dilakukan oleh pasukan yang berada di bawah komando dan pengendaliannya yang efektif, atau di bawah kekuasaan dan pengendaliannya yang efektif dan tindak pidana tersebut merupakan akibat dari tidak dilakukan pengendalian pasukan secara patut, yaitu : a. komandan militer atau seseorang tersebut mengetahui atau atas dasar keadaan saat itu seharusnya mengetahui bahwa pasukan tersebut sedang melakukan atau baru saja melakukan pelanggaran hak asasi manusia yang berat; dan b. komandan militer atau seseorang tersebut tidak melakukan tindakan yang layak dan diperlukan dalam ruang lingkup kekuasaannya untuk mencegah atau menghentikan perbuatan tersebut atau menyerahkan pelakunya kepada pejabat yang berwenang untuk dilakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.”

hukum Indonesia secara umum masih jauh dari kata efektif dalam mengatasi pelanggaran terhadap diskriminasi yang berprinsip pada kesetaraan. Berdasarkan pada “masih terdapat banyaknya kasus pelanggaran kemanusiaan di Indonesia”, bahkan menimbulkan tugas-tugas baru sedangkan penyelesaian terhadap kasus yang telah dinyatakan oleh Komnas HAM sebagai pelanggaran HAM berat belum juga terselesaikan bahkan masih mangkrak pada penyelidikan. Dengan demikian, berdasarkan hal tersebut belum terpenuhinya secara penuh jaminan perlindungan terhadap hak-hak atau kebebasan dasar manusia dari banyaknya jumlah kasus pelanggaran HAM yang terjadi secara khusus di Paniai Papua. Dalam penegakan hukum agar dapat menjamin kepastian hukum dalam masyarakat. Maka, menjadi keharusan dalam kewibawaan pemerintah untuk memberikan kepastian hukum sebagaimana termuat dalam konstitusi dan menginstrumenkan konvensi internasional yang telah diratifikasi.

### **Daftar Pustaka**

#### **Buku:**

- Albert Van Dicey, 1979. *Introduction to the study of the law of the Constitution*, edisi 10, London & Basingstoke: the Macmillan Press.
- Alex Carrol, 2017. *Constitutional and Administrative Law*, edisi sembilan, Harlow, England : Pearson.
- Bagir Manan, 2006. *Konvensi Ketatanegaraan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Brian Galligan dan Scott Brenton, 2015. *Constitutional Conventions in Westminster System: Controversies, Changes and Challenges*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Henry Campbell Black, 1979. *Black's Law Dictionary*, edisi ke-5, St. Paul Minn: West Publishing Co.
- Hilaire Barnett, 2002. *Constitutional & Administrative Law*, edisi 14, London: Cavendish Publishing Limited.
- Jimly. Asshiddiqie, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- John Alder, 2015. *Constitutional & Administrative Law*, edisi 10, London: Palgrave.
- K.C. Wheare, 1975. *Modern Constitution*, London, Oxford : University Press.



## Jurnal

Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat, Vol. 19, No. 1. Yulia Puspita Sari, 2021. *Pelanggaran Ham Pada Peristiwa Penyiksaan yang Berujung Pada Terbunuhnya Dua Warga Sipil di Papua Oleh Anggota TNI*.

## Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar NKRI 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Pengesahan *Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*.

## Internet

Amnesty International, “Adili Aparat Militer Pelaku Pembunuhan Dua Warga Papua di Sugapa”, <https://www.amnesty.id/adili-aparat-militer-pelaku-pembunuhan-dua-warga-papua-di-sugapa/> (diakses pada 1 Januari 2022 pukul 15.41 WIB).

Detiknews, *Kejagung Usut Dugaan Pelanggaran HAM di Paniai*.

Komnas HAM Minta Transparan, <https://news.detik.com/berita/d-5839960/kejagung-usut-dugaan-pelanggaran-ham-di-paniai-komnas-ham-minta-transparan> (diakses pada 4 Januari 2022 pukul 03.51 WIB).

Cendrawasi Pos, “Komnas HAM Akan Surati Panglima TNI”, <https://www.google.com/amp/s/cenderawasihpos.jawapos.com/berita-utama/28/12/2020/komnas-ham-akan-surati-panglima-tni/amp/> (diakses pada 5 Januari 2022 pukul 17.45 WIB).

CNNIndonesia, *Investigasi Tim Kemanusiaan: Pendeta Yeremia Ditembak* TNI, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201029125036-20-563926/investigasi-tim-kemanusiaan-pendeta-yeremia-ditembak-tni> (diakses pada 7 Januari 2021 pukul 04.56 WIB).

Radarmerauke.co, “Komnas HAM: Penghilangan Luther Zanambani dan Apinus Zanambani, Satu Rangkaian Hingga Terbunuhnya Pdt. Zanambani”, <https://www.radarmerakuke.co/komnas-ham-penghilangan-luther-zanambani-dan-apisus-zanambani-satu-rangkaian->

[hingga-terbunuhnya-pdt-zanambanai/](#) (diakses pada 1 Januari 2022 pukul 16.02 WIB).

# MODEL *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM PENCEGAHAN KORUPSI DANA DESA DI INDONESIA

<sup>1</sup>Indana Zulfa, <sup>2</sup>Akhmad Fandik, <sup>3</sup>Ilyas Satriaji, <sup>4</sup>Dedy Oktavian

<sup>1234</sup>UIN Sunan Ampel Surabaya

<sup>1</sup>indanaazulva31@gmail.com

<sup>2</sup>akhmadfandik@gmail.com

<sup>3</sup>ilyassatriaji27@gmail.com

<sup>4</sup>dedyoktavian86@gmail.com

<b>Kata Kunci</b>	<b>Abstrak</b>
<i>Korupsi, Dana Desa, Collaborative Governance</i>	<i>Realisasi penggunaan dana Desa dari tahun ke tahun naik nilainya diimbangi dengan naiknya kualitas Desa, Namun juga dibarengi dengan meningkatnya angka korupsi dana Desa, salah satu penyebabnya karena Collaborative Governance yang terbangun dalam pencegahan korupsi dana Desa tidak berjalan efektif. Penelitian ini menggunakan metode normative yang bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan, kendala dan model ideal atas Collaborator Governance dalam pencegahan korupsi dana Desa. Hasil penelitian ini bahwa Model Collaborative Governance dalam pencegahan tindak pidana korupsi dana Desa di Indonesia melibatkan Pemerintah, Swasta /Non Government Organisation (NGO), masyarakat, hingga Perguruan Tinggi. Lembaga Pemerintahan yang terlibat meliputi: Pendamping Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Camat, Inspektorat yang diserahkan APIP dan BPKP dimana mereka sebagai pengendali internal dan eksternal, Kemendes PDT melalui Satgas Dana Desa, Kemendagri, KPK, BPK, Kejaksaan, dan Kepolisian. Implementasi collaborative government terkendala oleh 1) Koordiansi antar stakeholder terkait tidak berjalan dengan efektif; 2) Tingkat pemahaman terkait gerakan anti korupsi tergolong rendah;</i>

	<p>3) Lemahnya partisipasi masyarakat, 4) Tidak optimalnya peran lembaga-lembaga Desa; dan 5) Transparansi keuangan Desa yang minim. Model ideal implementasi collaborative government berdasarkan pada good governance, Principled engagement), shared motivation dan capacity for joint action. Adanya pengungkapan, deliberasi dan determinasi yang merupakan suatu proses interaktif membentuk dan mempertabankan pergerakan prinsip bersama.</p>
<p><b>Keywords</b></p>	<p><b>Abstract</b></p>
<p><i>Corruption, Village Funds, Collaborator Governance</i></p>	<p><i>The realization of the use of Village funds from year to year increases in value with the increase in the quality of the Village, also accompanied by the corruption rate of Village funds, one of the reasons is because Collaborative Governance which is built in preventing corruption in Village funds is running effectively. This study uses a normative method that aims to determine the implementation, constraints and ideal models of Collaborator Governance in preventing corruption in village funds. The results of this study show that the Collaborative Governance Model in preventing corruption in village funds in Indonesia involves the government, private/ non-government organizations (NGOs), the community, and universities. The government institutions involved include: Village Facilitators, Village Consultative Body (BPD), Camat, Inspectorate which submits APIP as internal control and BPKP as external supervision, Ministry of Village PDT through the Village Fund Task Force, Ministry of Home Affairs, KPK, BPK, Attorney General's Office, and Police. Implementation of Collaborative Government is constrained by 1) Coordination between relevant stakeholders is not running effectively; 2) The level of understanding related to the anti-corruption movement is low; 3) Weak community</i></p>

---

*participation, 4) The role of village institutions is not optimal; and 5) Minimal transparency of Village finances. The ideal model for implementing collaborative government is based on good governance, principled engagement, shared motivation and capacity for joint action. The movement of shared principles is shaped and maintained by the interactive process of creation, deliberation, and determination.*

---

## **Pendahuluan**

Jabatan dan Korupsi ibarat koin yang memiliki dua sisi, satu sisi jabatan dengan penuh kehormatan dan pengabdian, satu sisi ada bayangan korupsi akibat adanya peluang dan kewenangan. Lord Acton seorang pakar hukum Inggris di abad ke-19 memiliki satu statemen mashur yang berbunyi “*power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*” bahwa kekuasaan atau jabatan yang berlebih cenderung untuk disalahgunakan dan kekuasaan yang absolut akan melahirkan penyelewengan yang absolut juga.<sup>1</sup> Seseorang dengan kekuasaan yang tanpa diimbangi dengan integritas dan pengawasan berpotensi besar untuk diselewengan. Sehingga perlu kiranya ada sistem pengawasan yang komprehensif dengan harapan akan menurunkan potensi penyelewengan anggaran Negara.

Perserikatan Bangsa Bangsa mendeklarasikan bahwa Korupsi merupakan persoalan transnasional bukan persoalan local sebagaimana dalam dituangkan pembukaan alinea ke- 4 *United Nation Convention Against Corruption* tahun 2003.<sup>2</sup> Skala persoalan korupsi menimbulkan pengaruh yang luar biasa dalam bidang politik, ekonomi, hukum, kesejahteraan, pembangunan, bahkan kemiskinan. Indonesia lebih serius menangani Korupsi sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang mana melahirkan suatu lembaga independen dengan interest pemberantasan Korupsi

---

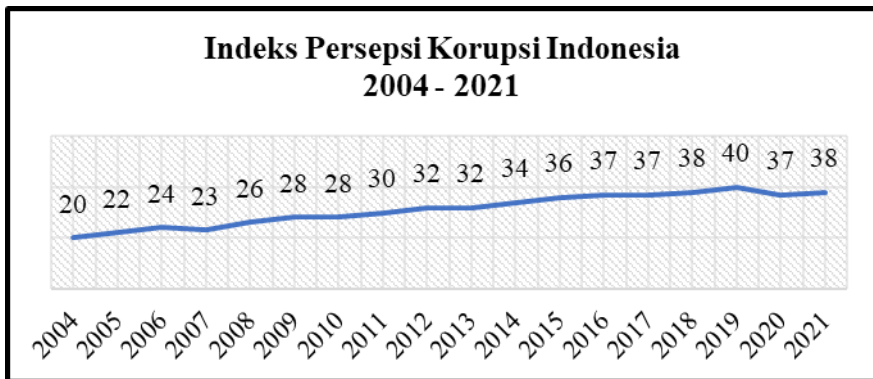
<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1977), 99.

<sup>2</sup> *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) kemudian diratifikasi ke dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC.

yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi. Tercatat KPK per Desember 2021 KPK telah menyelamatkan uang Negara senilai 46,5 Triliun rupiah dan menemukan 139 tersangka tindak pidana Korupsi.<sup>3</sup> KPK turut berkontribusi untuk membersihkan nama Indonesia dari ancaman korupsi, namun Indeks persepsi korupsi masih mengalami fluktuasi. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Transparency International dari tahun 2004 hingga 2021.<sup>4</sup>

Tabel 1.1 Indeks Persepsi Korupsi Indonesia

Adapun yang menjadi salah satu alasan naik turunnya angka indeks persepsi korupsi di Indonesia ialah penyelewengan anggaran di tingkatan Desa. Dana Desa di Indonesia dikelola secara langsung oleh Pemerintahan Desa berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa pemerintah pusat mengalokasikan dana Desa



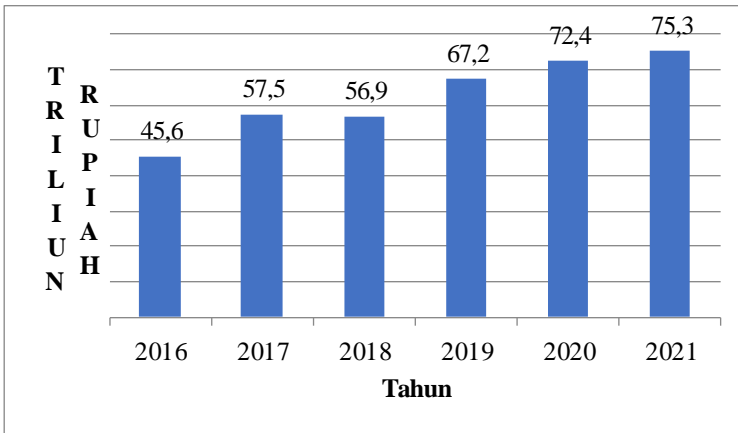
dari anggaran nasional untuk peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat dan pembangunan Desa. Pada masa pemerintahan Presiden Jokowi, realisasi Dana Desa setiap tahun sebagaimana data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik bahwa setiap tahun realisasi penggunaan dana Desa meningkat.

Grafik 1.2 Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah Desa kategori Dana Desa<sup>5</sup>

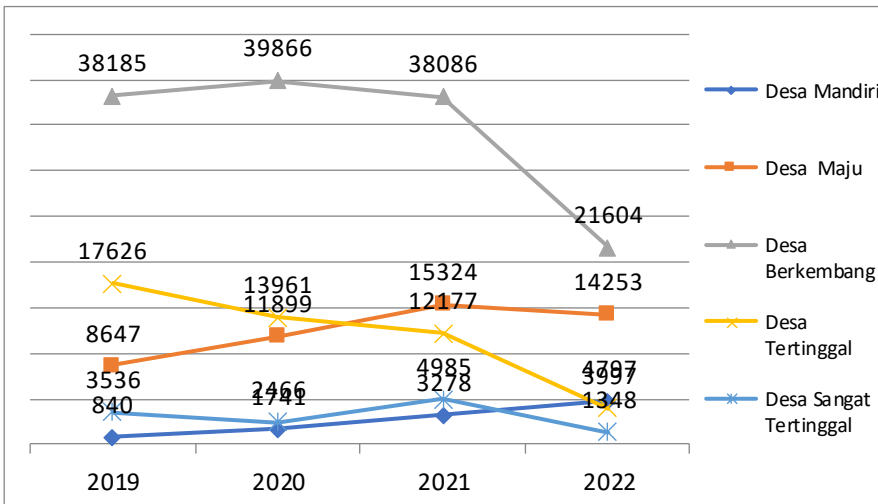
<sup>3</sup> Azhar Bagas Ramadhan, "Kinerja KPK 2021: Tangkap 139 Koruptor hingga Selamatkan Rp 46 T Uang Negara" lihat di <https://news.detik.com/berita/d-5874161/kinerja-kpk-2021-tangkap-139-koruptor-hingga-selamatkan-rp-46-t-uang-negara>. Diakses pada 16 Mei 2022 pukul 23:28 WITA.

<sup>4</sup> Data diambil dari Transparency International lihat di <https://ti.or.id/> diakses pada 17 Mei 2022 pukul 00:09 WITA

<sup>5</sup> BPS, Survei Statistik Keuangan Pemerintah Desa pada <https://www.bps.go.id/indicator/13/1977/2/realisasi-penerimaan-dan->



Meningkatnya realisasi Dana Desa juga diimbangi dengan semakin bagusnya kualitas Desa di Indonesia, tercatat oleh Kemendes PDT rentang waktu 2019 hingga 2022, bahwa jumlah Desa Mandiri dan Desa Maju semakin meningkat tiap tahunnya, sebaliknya jumlah Desa berkembang, Desa tertinggal, dan Desa sangat tertinggal mengalami penurunan setiap tahun.



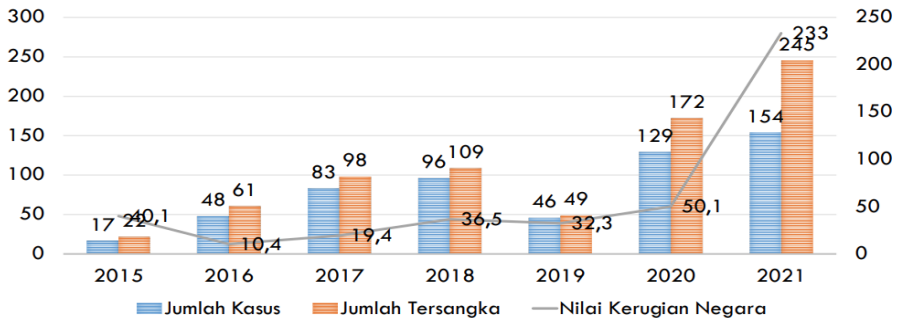
Tabel 1.3 Indeks Pembangunan Desa di Indonesia<sup>6</sup>

[pengeluaran-pemerintah-desa-seluruh-indonesia-format-baru.html](#) diakses pada 17 Mei 2022 pukul 11:21 WITA

<sup>6</sup> Data dari Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTI) pada <https://idm.kemendes.go.id/> diakses pada 17 Mei 2022 pukul 10:53 WITA

Namun meningkatnya angka realisasi Dana Desa, meningkatnya jumlah Desa maju dan Desa mandiri diimbangi juga dengan meningkatnya angka korupsi dana Desa. Terbukti bahwa anggaran yang besar tersebut semakin membuka peluang adanya korupsi oleh Pemerintahan Desa dengan segala modus. Indonesia Corruption Watch mencatat terjadi kenaikan angka korupsi dana Desa dari tahun 2015 hingga 2021.

Tabel.1.4 Korupsi Dana Desa tahun 2015 - 2021<sup>7</sup>



Angka korupsi dana Desa yang naik tiap tahunnya terjadi karena kurangnya pengawasan atau karena lemahnya integritas pejabat Desa atau dapat disebabkan factor lainnya. Pencegahan korupsi dana Desa telah sistematis dan melibatkan banyak stakeholder mulai dari masyarakat, Pendamping Desa, Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Daerah, aparat penegak hukum, Komisi Pemberantasan Korupsi, NGO hingga Perguruan Tinggi baik pada langkah preventif, detektif dan represif.<sup>8</sup> Keterlibatan beberapa stakeholder baik instansi pemerintahan, swasta, hingga masyarakat itulah yang dinamakan dengan *Collaborative Governance*. *Collaborative Governance* dapat diartikan sebagai pengaturan keterlibatan satu lembaga atau lebih antara lembaga public dengan lembaga non public atau NGO dalam proses pengambilan keputusan kolektif dan formal dengan orientasi consensus, deliberative, serta bertujuan untuk mengimplemmentasikan kebijakan public atau mengelola program

<sup>7</sup> Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan ICW, *Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2021*, (tanpa kota: Indonesia Corruption Watch, 2021), tanpa halaman.

<sup>8</sup> Bening Hadilinatih, “ Collaborative Governance Dalam Pemberantasan Korupsi”, *Jurnal Enersia Publika*, Vol. 2, No. 1, (Juni 2018), 7.



atau asset public.<sup>9</sup> Namun implementasi *Collaborative Governance* dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi dana Desa masih belum efektif. Berdasarkan Sehingga perlu adanya rekayasa ulang terkait dan optimalisasi *Collaborative Governance* dalam pencegahan Korupsi Dana Desa di Indonesia. Penulis akan mengkaji lebih dalam terkait bagaimana model *Collaborative Governance* dalam pencegahan Korupsi Dana Desa di Indonesia.

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian dalam penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Dalam penulisan ini menggunakan sumber data primer dan sekunder dengan menggunakan metode pengumpulan data berupa *library research* dimana metode tersebut mengumpulkan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penulisan penelitian ini. Dan dalam mengolah data menggunakan metode editing. Metode editing yaitu melakukan pemeriksaan kembali bahan-bahan hukum yang telah didapatkan.

### **Pembahasan**

#### **1. Pola Pencegahan Korupsi Dana Desa**

Beberapa faktor yang menyebabkan naiknya angka korupsi dana Desa antara lain kekuasaan, kewenangan, lemahnya pengawasan atau lemahnya integritas pejabat Desa dan lain sebagainya. Pencegahan korupsi dana Desa telah sesungguhnya telah disusun secara sistematis dan sudah banyak melibatkan stakeholder, namun hal yang paling mendasar dalam melakukan pencegahan dan memberantas korupsi adalah menyadarkan para pemegang kekuasaan bahwa korupsi merupakan hal yang sangat merugikan berbagai pihak. Kemudian mengambil langkah secara preventif, detektif dan represif.

Strategi-strategi kebijakan tersebut sangatlah tepat untuk direalisasikan di Indonesia, karena dalam langkah preventif, detektif dan represif mengandung pengertian bahwa: 1) Preventif adalah strategi pencegahan atas terjadinya tindakan

---

<sup>9</sup> Chris Ansell dan Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*. (November, 2007), 544-545.

pidana korupsi dengan meminimalisir adanya hal-hal yang menyebabkan korupsi. Cara untuk melakukan strategi preventif di antaranya pembangunan kode etik, menciptakan sumber daya manusia yang unggul, instansi pemerintah membuat laporan perencanaan dan laporan kinerja; 2) Detektif adalah strategi untuk melakukan identifikasi terjadinya tindak pidana korupsi. Cara untuk melakukan strategi detektif adalah memperbaiki sistem dan menindak lanjuti aduan masyarakat, membuat laporan wajib atas transaksi keuangan tertentu; dan 3) Represif adalah strategi penanganan atas tindak pidana korupsi sesuai dengan peraturan-peraturan yang sedang diberlakukan di Indonesia. Cara untuk melakukan strategi represif adalah membentuk suatu badan anti korupsi, koruptor-koruptor yang besar harus dilakukan penyidikan, penuntutan, peradilan dan diberi sanksi, memantau secara terpadu tahapan-tahapan penanganan tindak pidana korupsi, dan mempublikasi dan menganalisis kasus-kasus tindak pidana korupsi.<sup>10</sup>

Strategi-strategi di atas membutuhkan waktu yang lama dan pihak-pihak yang berkaitan (legislative, eksekutif dan yudikatif) juga harus bersungguh-sungguh dalam mengimplementasikan strategi-strategi di atas. Dalam mempercepat pengimplementasian strategi-strategi tersebut dibutuhkan kebijakan-kebijakan dari pemerintah. Dasar pemerintah dalam menetapkan kebijakan pencegahan dan pemberantasan korupsi dapat mengambil salah satu strategi yaitu dengan menggunakan konsep *Collaborative Governance*, dimana konsep tersebut tidak lagi menjadikan pemerintah sebagai penyelenggara yang dominan, namun beberapa aktor yang ikut dalam *governance*, di antaranya pemerintah, swasta, dan masyarakat.<sup>11</sup>

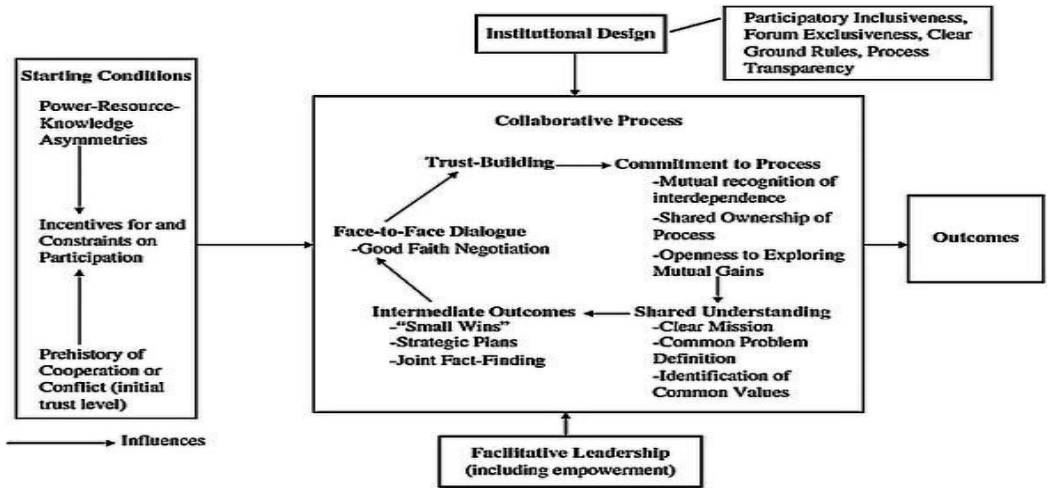
Secara definitif konsep *Collaborative Governance*, diartikan sebagai sebuah konsep interaksi dalam memerintah yang mempunyai hubungan saling menguntungkan antara aktor satu dengan aktor yang lain.<sup>12</sup> *Collaborative Governance* secara luas

---

<sup>10</sup> Bening Hadilinatih, “ Collaborative Governance Dalam Pemberantasan Korupsi”, *Jurnal Enersia Publika*, Vol. 2, No. 1, (Juni 2018), 7-8.

<sup>11</sup> Yusuf Zainal Abidin, *Komunikasi Pemerintahan:Filosofi, Konsep dan Aplikasi*, (Bandung: Pustaka Setia, 2016), 60.

<sup>12</sup> Ulum dan Ngindana, *Enviromental Governance: Isu, Kebijakan Indonesia dan Tata Kelola Lingkungan Hidup*, (Malang: UB Press, 2017), 6.



dapat diartikan suatu kolaborasi atau kerjasama yang melibatkan berbagai pihak, di antaranya pemerintah, swasta, lembaga masyarakat atau institusi-institusi non-pemerintah, dimana setiap individu sudah mempunyai bagian tersendiri dalam proses membuat kebijakan-kebijakan.<sup>13</sup> Kolaborasi tersebut dalam prosesnya membutuhkan beberapa tahapan. Tahapan-tahapan tersebut sangat memerlukan perhatian. Ansell dan Gash membuat suatu model tahapan-tahapan *Collaborative Governance*.<sup>14</sup> *Collaborative Governance* menurut Ansell dan Gash terdapat empat tahapan, antara lain: *Starting Condition* (kondisi awal), *Facilitative Leadership* (kepemimpinan fasilitatif), *Institutional Design* (Desain institusional), *Collaborative Process*. Proses kolaborasi ini mendeskripsikan model pengembangan tahapan-tahapan yang ada. Tahapan-tahapan dalam membentuk kolaboratif diantaranya: *face to face*, *trust building*, *commitment to process*, *share understanding* dan *intermediate outcomes*.<sup>15</sup>

## 2. Model *Collaborative Governance* dalam Pencegahan Korupsi Dana Desa

Korupsi yang telah dikategorikan sebagai suatu kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Hal ini disebabkan korupsi

<sup>13</sup> R. Rindu Garvera, “ Collaborative Governance Dalam Mewujudkan Desa Mandiri”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 8, No. 3, (Desember, 2021), 506.

<sup>14</sup> Syaeful Islami, *Collaborative Governance: Konsep dan Aplikasi*, (Jakarta: Budi Utama, 2018), 82.

<sup>15</sup> R. Rindu Garvera, “ Collaborative Governance Dalam Mewujudkan..., 507.

menjadi penyebab kerugian yang besar terhadap proses demokrasi yaitu merenggut hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat luas. Sedangkan korupsi di Indonesia dalam perkembangannya telah berlangsung secara sistematis dan meluas serta telah terjadi di mana-mana, baik di lembaga pemerintahan maupun non pemerintahan (swasta). Salah satunya Korupsi yang terjadi di lembaga pemerintahan Desa yang menyebabkan kerugian pada keuangan Negara dan dapat menyengsarakan masyarakat Desa. Dalam konteks ini korupsi sebagai kejahatan luar biasa, maka diperlukannya usaha pencegahan dan penanganan secara luar biasa pula. Dengan demikian diperlukan tekad dan usaha yang kuat oleh seluruh elemen, baik pemerintahan maupun masyarakat secara keseluruhan. Sehingga dibutuhkan kesadaran pada seluruh lapisan yang dibekali pengetahuan tentang korupsi, bahayanya, serta upaya pencegahan dan pemberantasnya.

Konsep *Collaborative Governance* merupakan salah satu ikhtiar dari pemerintah untuk mencegah tindak pidana korupsi terhadap realisasi dana Desa. *Collaborative Governance* dalam pencegahan tindak pidana korupsi dana Desa di Indonesia melibatkan beberap statekholder yang beragam dengan yuridiksi masing-masing, yang meliputi Pemerintah, Swasta /*Non Government Organisation* (NGO), masyarakat, hingga Perguruan Tinggi.

## 1. Pemerintah

### a. Pendamping Desa

Upaya pencegahan korupsi yang dilakukan oleh pendamping Desa di antaranya<sup>16</sup>:

- 1) Mendampingi Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan terhadap pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa;
- 2) Mendampingi Desa dalam melaksanakan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi Desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, pembangunan

---

<sup>16</sup> Yusrianto Kadir dan Roy Marthen Moonti, *Pencegahan Korupsi Dalam Pengelolaan Dana Desa*, *Jurnal IUS*, Volume 6 No. 3, Desember 2018, hlm. 440

- sarana prasarana Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
- 3) Melakukan peningkatan kapasitas bagi Pemerintahan Desa, lembaga kemasyarakatan Desa dalam hal pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa;
  - 4) Melakukan pengorganisasian di dalam kelompok-kelompok masyarakat Desa;
  - 5) Melakukan peningkatan kapasitas bagi Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa dan mendorong terciptanya kader-kader pembangunan Desa yang baru;
  - 6) Mendampingi Desa dalam pembangunan kawasan perDesaan secara partisipatif; dan
  - 7) Melakukan koordinasi pendampingan di tingkat kecamatan dan memfasilitasi laporan pelaksanaan pendampingan oleh Camat kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- b. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

BPD merupakan salah satu lembaga Desa yang merupakan mitra pemerintah Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. BPD memiliki fungsi dan peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, yaitu fungsi legislasi, perwakilan, dan pengawasan. Fungsi legislasi adalah fungsi BPD dalam hal membahas dan menyepakati rancangan peraturan Desa bersama kepala Desa. Fungsi perwakilan adalah fungsi BPD dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa. Fungsi pengawasan adalah fungsi BPD dalam melakukan pengawasan kinerja kepala Desa. Apabila terdapat perbuatan melawan hukum atas pengelolaan keuangan Desa, BPD berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Apabila perbuatan melawan hukum tersebut berindikasi mengandung unsur pidana, maka BPD sebagai wakil warga Desa dapat

melaporkan kepada Instansi Penegak Hukum (Kepolisian/Kejaksaan/KPK).<sup>17</sup>

Kewenangan BPD didasarkan pada Pasal 61 UU No. 6 tahun 2014 jo Pasal 51 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 110 tahun 2016, bahwasanya BPD berhak melakukan pengawasan dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan Desa kepada pemerintah Desa, menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa, dan mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari anggaran pendapatan dan belanja Desa.<sup>18</sup>

Sedangkan fungsi Pengawasan BPD dalam pengelolaan keuangan Desa nampak dalam ketentuan sebagai berikut:

- a) Perencanaan Kegiatan Pemerintah Desa diantaranya: *Pertama*, melibatkan Pimpinan BPD dalam memimpin musyawarah Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa;<sup>19</sup> *Kedua*, memusyawarahkan rancangan peraturan Desa tentang APBDes bersama dengan Kepala Desa.<sup>20</sup>
- b) Pelaksanaan Kegiatan di antaranya: *Pertama*, meminta keterangan dan/atau mengajukan pertanyaan tentang penyelenggaraan pemerintahan Desa kepada pemerintah Desa;<sup>21</sup> *Kedua*, menyampaikan usul dan/atau pendapat

---

<sup>17</sup> Tim UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Timur, *Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pengawasan Pengelolaan Keuangan*

<sup>18</sup> UU 6/2014, Pasal 61 jo. Permendagri 110/2016, Pasal 51.

<sup>19</sup> UU 6/2014, Pasal 54 ayat (1) dan Pasal 65 ayat (1) huruf a jo. PermendesPDT 2/2015, Pasal 2 ayat (1) dan (2) jis. Permendagri 110/2016, Pasal 37 ayat (1).

<sup>20</sup> UU 6/2014, Pasal 69 ayat (3) dan Pasal 73 ayat (2) jo. Permendagri 113/2014, Pasal 20 ayat (3).

<sup>21</sup> UU 6/2014, Pasal 69 ayat (3) dan Pasal 73 ayat (2) jo. Permendagri 113/2014, Pasal 20 ayat (3).

atas penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa;<sup>22</sup> *Ketiga*, membahas terkait pengelolaan kekayaan milik Desa bersama dengan kepala Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;<sup>23</sup> *Keempat*, menerima laporan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan pembangunan Desa dari masyarakat Desa.<sup>24</sup>

- c) Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Kepala Desa wajib memberikan Laporan Keterangan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (untuk selanjutnya disebut 'LKPPD') secara tertulis yang paling sedikit memuat pelaksanaan peraturan Desa kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran.<sup>25</sup>

Bentuk pengawasan BPD tersebut berupa monitoring dan evaluasi yang menjadi bagian dari laporan kinerja BPD sebagai wujud pertanggungjawaban pelaksanaan tugas BPD kepada masyarakat Desa. Evaluasi pelaksanaan tugas kepala Desa selama 1 (satu) tahun anggaran dilakukan berdasarkan prinsip demokratis, responsif, transparansi, akuntabilitas dan objektif, yang meliputi:<sup>26</sup>

- a) capaian pelaksanaan RPJM Desa, RKP Desa dan APBDesa;
- b) capaian pelaksanaan penugasan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi Dan Pemerintah Kabupaten/Kota;
- c) capaian ketaatan terhadap pelaksanaan tugas sesuai peraturan perundang-undangan; dan
- d) Prestasi Kepala Desa.

Menurut Pasal 48 huruf c jo Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

<sup>22</sup> UU 6/2014, Pasal 61 huruf b dan Pasal 62 huruf c.

<sup>23</sup> UU 6/2014, Pasal 77 ayat (3).

<sup>24</sup> UU 6/2014, Pasal 82 ayat (3).

<sup>25</sup> UU 6/2014, Pasal 27 huruf c jo. PP 43/2014, Pasal 51 ayat (1) dan (2).

<sup>26</sup> Permendagri 110/2016, Pasal 48 ayat (4).

tentang Desa, kepala Desa wajib menyampaikan pernyataan tertulis penyelenggaraan pemerintahan kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran yang paling sedikit memuat pelaksanaan kebijakan Desa.

c. Camat

Yuridiksi Camat dalam pengelolaan dana Desa dituangkan dalam PP Nomor 43 tahun 2014 Pasal 154 ayat (1) bahwa kewenangan Camat/ sebutan lain melakukan tugas Pembinaan dan pengawasan Desa dalam memberikan fasilitas Penyusunan Perdes & Perkades, pengelolaan keuangan Desa dan pendayagunaan aset Desa.

d. Inspektorat

Upaya yang dilakukan untuk menciptakan peran yang efektif bagi inspektorat dalam sistem pengawasan dan pengendalian pengelolaan dana Desa. Untuk mendorong sistem pengawasan dan pengendalian yang baik pemerintah membentuk Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang pelaksanaannya diserahkan kepada inspektorat sebagai pengendalian internal dan BPKP sebagai pengawasan eksternal.

a. APIP

Pengawasan APIP didasarkan pada ketentuan Pasal 112 dan 113 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan Rumah Dinas. Dan implementasinya dengan peralatan lokal. Pada 2016, pemerintah menekankan bahwa salah satu kegiatan pengawasan APIP adalah memantau dana Desa. Pengawasan ini berupaya memberikan jaminan yang cukup bahwa dana Desa dalam pengelolaannya telah sesuai dengan kebutuhan, terutama dalam hal lokasi yang tepat, keadaan yang tepat, rute yang tepat, jumlah yang tepat, dan penggunaan yang tepat.

Pengawasan oleh APIP setidaknya dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu pertama *assurance* dan konsultasi. *Assurance* dilakukan dengan mengungkapkan penilaian/opini yang objektif tentang suatu entitas, aktivitas, fungsi, proses, sistem, atau isu lainnya. Kegiatan audit, review, monitoring, dan evaluasi adalah



contoh kegiatan *assurance*. Sedangkan konsultasi merupakan hal yang bertujuan untuk memberikan konsultasi atau jasa lainnya dengan jenis dan luas yang ditentukan oleh kesepakatan yang dicapai antara APIP dan manajemen; tindakannya meliputi bantuan, sosialisasi, dan konsultasi. Di antara kegiatan konsultasi adalah sebagai berikut: *Pertama*, Berkontribusi dalam pengembangan kebijakan kepala daerah yang mengatur tentang penatausahaan keuangan dan aset Desa. *Kedua*, Menjadi narasumber dalam penatausahaan keuangan dan aset Desa di tingkat kecamatan dan kabupaten. *Ketiga*, Pendampingan dalam perencanaan keuangan, pelaksanaan, dan pelaporan di masyarakat. Pengawasan APIP ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya kelainan keuangan Desa; Maka, APIP harus membuat program pengawasan dana Desa yang dapat berfungsi sebagai tindakan preventif/represif daripada tindakan represif. APIP berfungsi sebagai sistem peringatan dini dan harus mampu membantu dalam pengelolaan uang daerah. APIP juga harus membuat program pengawasan dana Desa yang intinya adalah pengawasan kepatuhan Desa dalam penatausahaan keuangan Desa. APIP juga akan menanggapi kekhawatiran masyarakat tentang pengelolaan anggaran Desa dengan melakukan klarifikasi/kajian dan/atau pemeriksaan/pemeriksaan khusus.

- b. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Berdasarkan pada Perpres No. 192 tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), bertugas menyelenggarakan ihwal pemerintahan pada aspek pengawasan keuangan negara maupun daerah serta pembangunan berskala nasional. Belum ada undang-undang yang jelas membatasi kemampuan BPKP untuk mengelola uang Desa karena peraturan BPKP saat ini terbatas pada Permen maupun Perpres. Pemerintah Orde Baru membentuk BPKP dengan struktur organisasi yang mencakup baik provinsi dan kabupaten atau kota di seluruh Indonesia,

namun BPKP hanya memantau inisiatif pemerintah dan pembangunan<sup>27</sup>

e. Kementerian Dalam Negeri

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara dalam hal 1) perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pemerintahan dalam negeri; 2) pengelolaan barang milik/kekayaan negara; 3) pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidang pemerintahan dalam negeri; dan 4) pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.

f. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi

Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia memiliki Satgas Dana Desa memiliki tugas untuk membantu Menteri dalam perumusan kebijakan, melakukan pembinaan, dan pengawasan yang berkaitan dengan penggunaan Dana Desa. Satgas Dana Desa dituangkan dalam Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Satuan Tugas Dana Desa.<sup>28</sup>

g. KPK

Berdasarkan Pasal 6 UU No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi menyebutkan bahwa KPK bertanggung jawab untuk berkoordinasi dengan lembaga antikorupsi, mengawasi lembaga antikorupsi, menyelidiki dan menuntut lembaga antikorupsi, dan

---

<sup>27</sup> Sherlock Halmes Lekipiouw, Dkk, "Model Pengawasan dan Tata Hubungan Kewenangan dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Dana Desa", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.6 No.1, Maret 2022 : 25

<sup>28</sup> Diktum Kedua Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Satuan Tugas Dana Desa

melaksanakan tindakan pencegahan. Kejahatan terkait tindakan korupsi harus diadili, dan pelaksanaan pemerintahan negara bagian harus dipantau. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan negara ini menjadi pintu masuk KPK untuk membantu mengawasi keuangan Desa.

h. BPK

Badan Pemeriksa Keuangan bertugas melaksanakan pengawasan eksternal dengan berlandas pada perundangan keuangan negara. Ketentuan Pasal 2 dan 3 ayat (1) UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara menyebutkan bahwa “BPK berwenang dalam melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan tanggung jawab atas keuangan negara meliputi seluruh unsur keuangan negara”. Dalam Pasal 2 UU No. 17 tahun 2003 mengenai Keuangan Negara yang salah satu ruang lingkupnya adalah APBN. Sehingga, dana Desa menjadi bagian dari keuangan negara yang harus diawasi dan diaudit oleh BPK, sebagai lembaga organisasi yang membantu fungsi dari BPD dalam pengawasan. Namun untuk menghemat biaya dan waktu, pemantauan dilakukan dengan menggunakan risk-based audit sampling, yang memperhitungkan besarnya risiko dan kerentanan penyalahgunaan keuangan Desa di setiap wilayah Indonesia.<sup>29</sup>

BPK sebagai lembaga pengawas “makro-strategis” seyogyanya secara filosofis memandang keuangan negara sebagai “hutan” keuangan negara, bukan “sejenis kayu” keuangan negara. Sehingga, hal ini bertujuan utama guna meninjau tanggung jawab keuangan negara secara agregat, serta mengukur kinerja berdasarkan kebijakan ekonomi mikro dan makro. Melalui mekanisme koordinasi sesuai fungsi yang telah diatur berdasarkan kewenangan dalam peraturan perundang-undangan, BPK dapat bekerja sama dengan aparat pengawasan internal khususnya BPD dalam

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 26

melaksanakan tugas pengawasan guna mencegah terjadinya tindakan korupsi

i. Kejaksaan

Dasar hukum Kejaksaan dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi di antaranya: a. Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan R.I. b. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. c. Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Jangka Panjang Tahun 2012-2025 dan Jangka Menengah Tahun 2012-2014. d. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2013 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2013. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. e. Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-006/A/JA/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Peran Kejaksaan dalam melakukan pengawasan dana Desa dengan membentuk Tim Pengawasan dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan (TP4) hingga tingkat daerah sesuai Surat Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP152/A/JA/10/2015. Salah satu tugas dan fungsi TP4 adalah memberikan penerangan dan penyuluhan serta pendampingan hukum. Penegakan hukum secara refresif akan dilakukan ketika bukti permulaan yang cukup setelah koordinasi dengan APIP.<sup>30</sup>

j. Kepolisian

Dalam hal Pencegahan, Pengawasan, dan Penanganan persoalan tindak pidana korupsi Dana Desa, Kepolisian RI telah mengintruksikan<sup>31</sup> :

<sup>30</sup> Ismarandy, *Peran Kejaksaan Dalam Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Korupsi Dana Desa di Wilayah Hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara*, (Medan: Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2021), hlm. 91

<sup>31</sup> Kompas, *Kapolri Terbitkan Araban Penanganan Korupsi dana desa dan pmda* <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/05/10162201/kapolri-terbitkan->

- 1) Mengedepankan upaya preventif melalui koordinasi dengan APIP atau BPKP.
- 2) Dalam hal Polri menerima aduan masyarakat atau temuan yang berindikasi tindak pidana korupsi dalam dana Desa agar terlebih dahulu dilakukan verifikasi dan telaah sebelum dimulainya penyelidikan.
- 3) Apabila hasil verifikasi dan telaah sebagaimana dimaksud poin dua di atas, ditemukan adanya dugaan kerugian negara maka Polri mengedepankan koordinasi dengan APIP atau BPKP dalam rangka audit terlebih dahulu dan memprioritaskan upaya pemulihan.
- 4) Dapat meneruskan ke tahapan selanjutnya apabila upaya pemulihan tidak dapat dilakukan atau ditemukan fakta-fakta perbuatan pidana lainnya. Baca juga: Kaleidoskop 2019: Polemik Desa Fiktif yang Berujung Pembekuan Dana Desa
- 5) Penyelidik memberikan tembusan SP2D hasil verifikasi/telaah dan tembusan SP2D hasil penyelidikan kepada pelapor dan APIP.
- 6) Mencatat seluruh aduan masyarakat, hasil pemulihan kerugian negara, dan penyelesaian perkara dan melaporkan rekapitulasinya kepada Bareskrim Polri dan Direktorat Tindak Pidana Korupsi. Uraian di atas berdasarkan Surat telegram yang diterbitkan pada 31 Desember 2019 dengan nomor surat ST/3388/XII/HUM.3.4./2019 atas instruksi dari Presiden Jokowi guna menjaga iklim investasi demi mendukung program pemerintah.

## 2. **Non Government Organisation (NGO) atau swasta**

*Lembaga Swadaya Masyarakat atau Non Government Organisation (NGO)* berdiri atas kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan yang mana tujuan utama ialah meningkatkan dan wadah partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Kewenangan untuk pencegahan korupsi Dana Desa dilegitimasi dalam Peraturan P No. 71 Tahun 2001 tentang Tata Cara

---

[arahan-penanganan-korupsi-dana-desa-dan-pemda?page=all](#), di akses pada 20 Mei 2022 pukul 05.00 WIT.

Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi masyarakat diberikan hak dan kewajiban dalam Pasal 2 untuk mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi serta menyampaikan saran dan pendapat kepada penegak hukum dan/ atau Komisi mengenai perkara tindak pidana korupsi, serta menyampaikan informasi, saran, dan pendapat atau permintaan informasi harus dilakukan secara bertanggungjawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, norma agama, kesusilaan, dan kesopanan.

### 3. Perguruan Tinggi atau Universitas

Konsep *Collaborative Governance* memasukkan perguruan tinggi sebagai pemangku kekuasaan. Dalam perguruan tinggi di dalamnya terdapat akademisi-akademisi dengan latar belakang Pendidikan, pengetahuan serta keahlian yang berbeda-beda dan baru sehingga sangat relevan terhadap setiap permasalahan yang terjadi sehingga dengan adanya hal tersebut para akademisi dapat membantu memecahkan setiap permasalahan yang ada. Disisi lain terdapat aktor-aktor nasional dan internasional seperti advokasi atau konsultan atau organisasi penelitian dimana mereka dapat berpendapat untuk memberikan pengetahuan dan pengalaman mereka dalam memberantas tindak pidana korupsi.<sup>32</sup>

### 4. Masyarakat

Pemangku kekuasaan dalam *Collaborative Governance* selanjutnya yaitu Masyarakat madani atau organisasi non pemerintah. Organisasi ini terbentuk secara perorangan ataupun secara berkelompok dengan tujuan melayani masyarakat dengan suka rela tanpa adanya timbal balik ataupun mencari keuntungan.

Setiap masyarakat atau organisasi yang turut dalam berpartisipasi tersebut bertugas untuk menjaga lingkungan yang harmoni, melayani masyarakat dengan tangan terbuka

---

<sup>32</sup> Retno Sunu, dkk, *Collaborative Governance Dalam Prespektif Administrasi Publik*, (Semarang:Universitas Diponegoro Press, 2020), 104-105.

dan selalu menghormati setiap hak individu-individu. Dengan adanya tugas yang dan kewenangan masing-masing pemangku kekuasaan maka akan terciptanya kebijakan yang dapat diterima oleh semua pihak.

Di samping itu, konsep *penta belix* menambahkan satu pemangku kekuasaan yaitu masyarakat-masyarakat yang terdampak terhadap korban tindak pidana korupsi dana Desa. Korban-korban tersebut perlu diperhatikan, karena sebelum para pemangku kekuasaan bertindak dalam memberantas korupsi, mereka yang merasakan atas tindakan-tindakan tersebut.<sup>33</sup>

### 3. Kendala Pelaksanaan *colaborative governance* dalam Pencegahan Korupsi Dana Desa

Meningkatnya angka korupsi Dana Desa mengindikasikan bahwa *colaborative governance* yang terbangun belum berjalan dengan maksimal, masih terdapat kendala dan membutuhkan pembenahan. Setidaknya terdapat empat belas potensi tindakan korupsi dana Desa berdasarkan penemuan lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Hal tersebut terwujud melalui berbagai modus korupsi secara sistematis dalam pengelolaan penyelenggaraan dana Desa, diantaranya:<sup>34</sup>

- a. Pembuatan RAB (Rancangan Anggaran Biaya) dengan harga yang lebih tinggi dari harga pasar dan kemudian bayar di bawah kontrak lain.
- b. Pemotongan pajak dana oleh oknum tidak bertanggungjawab.
- c. Pembayaran ATK tidak sesuai dengan real cost dengan cara pemalsuan bukti pembayaran.
- d. Kepala Desa bertanggung jawab mendanai pembangunan fisik dana Desa, meskipun berasal dari sumber dana lain.
- e. Pembelian inventaris kantor menggunakan dana Desa, namun digunakan untuk kepentingan pribadi.

<sup>33</sup> Ibid., 123-125.

<sup>34</sup> Sahrir, *Tinjauan Yuridis Penyalahgunaan Dana Desa Dalam Tindak Pidana Korupsi (Putusan Nomor ; 05/Pid/2011/PT.Mks)*, (Makassar : Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, 2017)

- f. Pinjam sementara uang dari Desa dengan mengirimkan uang ke rekening pribadi Anda dan tidak mengembalikannya.
- g. Perjalanan bisnis fiktif karena tiket perjalanan palsu.
- h. Mark Up pembayaran honorarium perangkat Desa.
- i. Penagihan pajak, tetapi hasil pemungutan pajak tidak disetorkan ke KPP.

Implementasi *collaborative government* yang mana melibatkan banyak lembaga baik pemerintah, swasta, masyarakat, hingga perguruan tinggi mengalami beberapa hambatan yang membuat perilaku korupsi Dana Desa begitu masif, hambatan yang dialami antara lain:

- a. Koordiansi antar stakeholder terkait tidak berjalan dengan efektif  
Banyaknya stakeholder yang terkait baik pemerintah, swasta, dan masyarakat menjadi tantangan tersendiri untuk pencegahan korupsi dana Desa, selain itu koordinasi antar lini tidak berjalan dengan baik akibat adanya ego sektoral institusi dan budaya “sungkan” atau toleransi.
- b. Tingkat pemahaman terkait gerakan anti korupsi tergolong rendah baik pemenuhan unsur monitoring dan evaluasi, pemenuhan dokumen saat perencanaan dan pelaksanaan dan administrasi kegiatan.<sup>35</sup>
- c. Lemahnya partisipasi masyarakat, lemahnya partisipasi masyarakat dapat disebabkan karena kurangnya pemahaman terhadap Dana Desa, peran pengawasan, tidak dilibatkannya masyarakat dalam perencanaan hingga pengelolaan dana Desa, dan Adanya stigma negative dan ketakutan untuk mengungkap sebuah kasus.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Emmilia Rusdiana, Pudji Astuti, Nurul Hikmah, Gelar Ali Ahmad, “Hambatan Implementasi Pencegahan Tindak Pidana Korupsi pada Pelaksanaan Program Dana Desa di Kabupaten Gresik”, *Law, Development & Justice Review*, (April 2020), 40.

<sup>36</sup> Hendi Sudiantoro, Rehnalemken Ginting, “Peran Lembaga Swadaya Masyarakat (Lsm) Dalam Pemberantasan Korupsi”, *Recidive Volume 8 No. 1*, (Januari-April 2019), 70.



- d. Tidak optimalnya lembaga-lembaga Desa yang baik secara langsung maupun tidak memainkan peran penting dalam pemberdayaan masyarakat dan demokrasi tingkat Desa, seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan lainnya.<sup>37</sup>
- e. Transparansi keuangan Desa yang minim, Pemerintah Desa tidak memberikan informasi penggunaan dan pengelolaan Dana Desa secara rinci, sehingga menimbulkan tanda tanya berikutnya, serta tidak diinputnya laporan dana Desa di Siskeudes sehingga membuat masyarakat harus datang ke kantor Desa untuk menggali informasi penggunaan Dana Desa.

#### 4. Model ideal Collaborative Governance dalam Pencegahan Korupsi Dana Desa di Indonesia

##### a. Model ideal *Collaborative Governance*

Secara umum, negara di dunia menggunakan penanggulangan korupsi di dasarkan dengan tiga faktor utama yaitu, reformasi birokrasi dan pelayanan umum; penegakan umum; serta media social. Ketiga faktor ini sangat berpengaruh sekali terhadap upaya pencegahan dan penanggulangan korupsi.

*Three pillars for anti-corruption efforts Based on our review of the literature, we recognized that there were three different types of traditional anti-corruption factors: (1) administrative reform, (2) law enforcement, and (3) social capital. It has been argued that these three factors provide distinct contributions for reducing corruption.*<sup>38</sup>

Salah satu metode untuk mencegah tindak pidana korupsi adalah dengan cara menerapkan sistem pemerintahan yang baik / *good governance*. *governance* memiliki arti '*diseminasi otoritas*' yakni dari single aktor menjadi multi-aktor. Konsep *governance* dibagi menjadi beberapa urusan publik yang sebelumnya dikelola

<sup>37</sup> Kajian Indonesian Corruption Watch, "Cegah Korupsi Dana Desa", dalam <https://antikorupsi.org/id/article/cegah-korupsi-dana-desa> diakses pada 19 Mei 2022 pukul 14:38 WITA.

<sup>38</sup> Dong Chul Shim and Tae Ho Eom. Anticorruption effects of information communication and technology (ICT) and social capital. P. 99. Downloaded from <http://ras.sagepub.com> at Flinders University on January 7, 2010.

dengan satu institusi yaitu pemerintah kemudian dikelola bersama antara masyarakat, pemerintah, dan swasta. *Governance* menjadikan pemerintah tidak lagi dominan dalam menciptakan demokrasi untuk penyelenggaraan pemerintahan serta urusan-urusan publik lainnya.<sup>39</sup> Terdapat beberapa aktor yang berpengaruh dalam proses *governance* yaitu pemerintah, masyarakat, dan swasta atau dengan kata lain disebut *collaborative governance*.

*Collaborative Governance* merupakan konsep dalam suatu manajemen pemerintahan yang dijadikan sebagai proses fasilitasi dan pelaksanaan oleh berbagai institusi baik pemerintah, masyarakat, maupun swasta yang memiliki tujuan untuk menyelesaikan masalah secara bersama dan tidak dapat diselesaikan oleh satu institusi saja. Peran pemerintah bukan lagi menjadi aktor tunggal yang bisa memonopoli penyelenggaraan pemerintah, melainkan berkolaborasi dengan pihak lain untuk menjalankan programnya. Pihak swasta dengan kemampuan finansialnya harus mampu membantu pemerintah dalam menyelenggarakan roda pemerintahan, tapi tidak diperbolehkan untuk mengurus kepentingan pribadinya hanya untuk mencari keuntungan saja.

*Collaborative Governance* menurut Chris Ansell & Alison Gash adalah *aransmen* pengaturan di mana satu atau lebih lembaga publik melibatkan secara langsung stakeholder non-pemerintah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi pada konsensus, deliberatif serta bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program-program atau aset publik. Model Collaborative Governance menurut Ansell dan Gash terdiri atas beberapa tahap sebagai berikut.

- 1) Kondisi Awal (*Starting Condition*)

---

<sup>39</sup> R. Rindu Garvera, Fachmi Syam Arifin, Anisa Nurul Fazrilah, Collaborative Governance Dalam Mewujudkan Desa Mandiri, *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara* e-ISSN 2614-2945 Volume 8 Nomor 3, Bulan Desember Tahun 2021.

Pada tahap kondisi awal dalam relasi antar stakeholder, masing-masing aktor memiliki latar belakang berbeda yang dapat menghasilkan sebuah bentuk hubungan asimetris dalam relasi yang dijalankan. Kondisi yang ada pada awal kolaborasi dapat memfasilitasi atau menghambat kerjasama di antara para pemangku kepentingan dan antara lembaga dan pemangku kepentingan.

- 2) Kepemimpinan Fasilitatif (*Facilitative Leadership*) mengidentifikasi tiga komponen kepemimpinan kolaboratif yang efektif, yaitu: a. manajemen yang cukup terhadap proses kolaborasi, b. pengelolaan kemampuan melaksanakan kredibilitas teknis; c. memastikan bahwa kolaborasi tersebut diberdayakan untuk membuat keputusan yang kredibel dan meyakinkan bagi semua actor.
- 3) Desain Institusional (*Institutional Design*) mendeskripsikan bahwa Desain institusional mengacu pada protokol dasar dan aturan-aturan dasar untuk kolaborasi secara kritis yang paling ditekankan adalah legitimasi prosedural dalam proses kolaborasi. Dalam proses kolaborasi yang harus di tekankan adalah pemerintah harus bersifat terbuka dan inklusif. Ada beberapa model sebagai berikut:<sup>40</sup>

a) *Face to face*

Kerjasama antara pihak-pihak yang terkait (lembaga pemerintah, lembaga non-pemerintah, dan perguruan tinggi) sangat dibutuhkan dalam memberantas korupsi. Oleh sebab itu, pihak yang terkait tersebut harus memiliki kesungguhan dalam kolaborasi untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan korupsi. Salah satu kesungguhan yang terlihat jika masing-masing pihak bersedia untuk melaksanakan dialog tatap muka. Dialog tatap

---

<sup>40</sup> Bening Hadilinatih, "Collaborative Governance Dalam Pemberantasan Korupsi", *Jurnal Enersia Publika*, Vol. 2, No. 1, Juni 2018, hal 1-12

muka ini sangatlah penting untuk memecahkan kesalahpahaman antara berbagai pihak, saling berbagi pengalaman dan saling berbagi pemikiran, sehingga rencana dalam memberantas korupsi dapat tercapai.

b) *Trust building*

Setiap stakeholder dapat membentuk suatu kepercayaan apabila intens dalam berkomunikasi, karena masing-masing pihak memiliki peran dan fungsinya masing-masing. Saling memahami dan dilaksanakan dengan baik yang berlandaskan semangat untuk membangun suatu kepercayaan merupakan kunci keberhasilan dalam memberantas korupsi.

c) *Commitment to process*

Perjalanan yang Panjang dan terjal dalam memberantas korupsi membutuhkan komitmen terhadap masing-masing pihak, baik pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat. Komitmen ini sangat penting untuk ditanamkan agar tercapainya suatu keberhasilan.

d) *Share understanding*

Setiap pemangku kepentingan memiliki tugas dan wewenang yang berbeda-beda, untuk melancarkan jalannya proses kolaborasi ini maka dibutuhkan sikap saling memahami antara pihak satu dengan yang lainnya. Sikap saling memahami ini dapat memecahkan masalah dan membuahkan kebijakan dan keputusan yang maksimal.

e) *Intermediets outcomes*

Keberhasilan proses kolaborasi ditunjukkan dengan hasil yang nyata. Kemunculan *Intermediets outcomes* (hasil sementara) ini terjadi

apabila terjadi tujuan-tujuan yang memungkinkan dari suatu kolaborasi.<sup>41</sup>

Beberapa ilmuwan menggambarkan proses kolaborasi sebagai sebuah tahapan linier yang terjadi dari waktu ke waktu dimulai dari pendefinisian masalah menuju setting agenda hingga implementasi. Berlawanan dengan Ansell dan Gash (2008) serta Thomson dan Perry (2006), Emerson (2013) melihat dinamika proses kolaborasi sebagai siklus interaksi yang *oriteratif*. Emerson fokus pada tiga komponen interaksi dari dinamika kolaborasi. Komponen tersebut antara lain : Penggerakan prinsip bersama (*Principled engagement*), motivasi bersama (*shared motivation*) dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*)

1) Penggerakan prinsip bersama (*Principled engagement*).

Penggerakan prinsip bersama merupakan hal yang terjadi terus-menerus dalam kolaborasi. Beberapa hal seperti dialog tatap-muka, atau melalui perantara teknologi adalah cara untuk menggerakkan prinsip bersama. Di dalam komponen ini terdapat penegasan kembali tujuan bersama, pembentukan dan pengembangan prinsip-prinsip bersama, yang sering diungkap dalam berbagai perspektif aktor yang terlibat. Oleh karena itu, penyatuan prinsip merupakan inti dari hal ini.

Karakteristik masing-masing aktor, merupakan elemen kunci yang mempengaruhi seberapa baik prinsip bersama berjalan. Langkah awal kritis adalah bagaimana pemerintah memilih aktor yang akan terlibat dalam kolaborasi. Selanjutnya, setelah kolaborasi berkembang, penambahan aktor pun dimungkinkan. Kemudian barulah kegiatan penggerakan prinsip bersama terwujud, yang dapat dijelaskan dalam tiga elemen berikut:

b) Pengungkapan (*discovery*).

Mengungkap kepentingan masing-masing aktor, nilai-

---

<sup>41</sup> R. Rindu Garvera, “ Collaborative Governance Dalam Mewujudkan Desa Mandiri”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 8, No. 3, (Desember, 2021),

nilai aktor, serta upaya konstruksi kepentingan bersama. Pengungkapan baik pada aktor kolaborasi, dan individu di dalamnya, dapat dianalisis dari kepentingan aktor tersebut bergabung di dalam kolaborasi. Analisis kemudian melihat dari seberapa besar dampak dan implikasi yang ditimbulkan, yaitu apakah terjadi perbedaan-perbedaan kepentingan sehingga mempengaruhi proses berkolaborasi. . Namun, Emerson, Nabatchi, & Balogh menekankan pengungkapan pada level individu dan aktor, utamanya guna membangun pembentukan “*shared-meaning*” atau pengertian bersama secara terus-menerus. Terbentuknya hal ini akan mempengaruhi proses diskusi bersama, yang di dalamnya terdapat deliberasi sebagai “*hall-mark of successful engagement*” atau tanda utama dari suksesnya penggerakan bersama.

- c) Deliberasi (*deliberation*).  
Penekanan tidak hanya pada terbentuknya deliberasi, namun lebih kepada bagaimana “kualitas deliberasi” karena kolaborasi seringkali terjadi perbedaan pemikiran, perspektif, dan kepentingan yang muncul setiap saat. Membangun deliberasi yang berkualitas, memerlukan keahlian advokasi, tidak harus pada semua individu, namun sebagian saja sudah cukup. Advokasi ini bersifat internal, artinya untuk mengarahkan kolaborasi, serta aktor agar tetap berjalan pada tujuan kolaborasi, menghasilkan resolusi konflik secara strategis dan efektif.
- d) Determinasi (*determinations*).  
Merupakan serangkaian determinasi, yaitu tindakan penetapan akan maksud tujuan yang diinginkan, yang dibedakan menjadi primer dan substantif.
  - 1) Determinasi primer: beberapa keputusan prosedural (misalnya: agenda setting kolaborasi, menjadwalkan diskusi, membentuk kelompok kerja).
  - 2) Determinasi substantif: hasil produk kolaborasi (misalnya: pencapaian kesepakatan bersama,

rekomendasi final tindakan kolaborasi).

Dalam kolaborasi yang sedang berlangsung, lebih banyak determinasi substantif yang dibuat secara terus-menerus, karena sifatnya lebih dibutuhkan. Sedangkan melihat dari praktisnya, determinasi dapat diwujudkan melalui pembentukan konsensus sebagai metode fundamental dalam pembentukan determinasi bersama.

Kesimpulannya, penggerakan prinsip bersama dibentuk dan dipertahankan keberadaannya oleh proses interaktif dari pengungkapan, deliberasi, dan determinasi. Efektivitas penggerakan prinsip bersama ditentukan oleh kualitas masing-masing dan proses interaktif dari tiga hal tersebut.

### **Kesimpulan**

Pola Pencegahan Korupsi dana Desa secara umum meliputi tiga langkah, yaitu preventif, detektif dan represif. Strategi preventif adalah strategi pencegahan atas terjadinya korupsi, detektif adalah strategi untuk melakukan identifikasi atas terjadinya korupsi. Sedangkan strategi represif adalah strategi penanganan atas terjadinya tindak pidana korupsi. Dalam mempercepat pengimplementasian strategi-strategi tersebut dibutuhkan kebijaksanaan-kebijaksanaan dari pemerintah. Dasar pemerintah dalam menetapkan kebijakan pencegahan dan pemberantasan korupsi dapat mengambil salah satu strategi yaitu dengan menggunakan konsep *Collaborative Governance*.

*Collaborative Governance* secara luas dapat diartikan suatu kolaborasi atau kerjasama yang melibatkan berbagai pihak, diantaranya pemerintah, swasta, lembaga masyarakat atau institusi-institusi non-pemerintah, dimana setiap individu sudah mempunyai bagian tersendiri dalam proses membuat kebijakan-kebijaksanaan. Model *Collaborative Governance* dalam pencegahan tindak pidana korupsi dana Desa di Indonesia melibatkan beberapa stakeholder yang beragam dengan yuridiksi masing-masing, yang meliputi Pemerintah, Swasta /*Non Government Organisation* (NGO), masyarakat, hingga Perguruan Tinggi. Lembaga Pemerintahan yang terlibat meliputi: Pendamping Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Camat, Inspektorat yang diserahkan kepada inspektorat sebagai pengendalian internal dan BPKP sebagai pengawasan

eksternal, Kemendes PDT melalui Satgas Dana Desa, Kemendagri, KPK, BPK, Kejaksaan, dan Kepolisian.

Implementasi *collaborative government* yang mana melibatkan banyak lembaga baik pemerintah, swasta, masyarakat, hingga perguruan tinggi mengalami beberapa hambatan yang membuat perilaku korupsi Dana Desa begitu masif, hambatan yang dialami antara lain: 1) Koordiansi antar stakeholder terkait tidak berjalan dengan efektif; 2) Tingkat pemahaman terkait gerakan anti korupsi tergolong rendah baik pemenuhan unsur monitoring dan evaluasi, pemenuhan dokumen saat perencanaan dan pelaksanaan dan administrasi kegiatan; 3) Lemahnya partisipasi masyarakat, 4) Tidak optimalnya lembaga-lembaga Desa yang baik secara langsung maupun tidak memainkan peran penting dalam pemberdayaan masyarakat dan demokrasi tingkat Desa, seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan lainnya; dan 5) Transparansi keuangan Desa yang minim.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Ismarandy. 2021. *Peran Kejaksaan Dalam Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Korupsi Dana Desa di Wilayah Hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara*. Medan: Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.
- Miriam Budiardjo, 1977. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Retno Sunu dkk. 2020. *Collaborative Governance Dalam Prespektif Administrasi Publik*. Semarang: Universitas Diponegoro Press.
- Sahrir. 2017. *Tinjauan Yuridis Penyalahgunaan Dana Desa Dalam Tindak Pidana Korupsi (Putusan Nomor ; 05/Pid/2011/PT.Mks)*. Makassar : Fakultas Hukum Universitas Hasanudin.
- Syaeful Islami. 2018. *Collaborative Governance: Konsep dan Aplikasi*. Jakarta: Budi Utama.
- Ulum dan Ngindana. 2017. *Environmental Governance: Isu, Kebijakan Indonesia dan Tata Kelola Lingkungan Hidup*. Malang: UB Press.
- Yusuf Zainal Abidin. 2016. *Komunikasi Pemerintahan: Filosofi, Konsep dan Aplikasi*, Bandung: Pustaka Setia.

### Jurnal



- Ansell, Chris dan Alison Gash, 2007, "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, November, h. 544-545.
- Garvera, R. Rindu, 2021, " Collaborative Governance Dalam Mewujudkan Desa Mandiri", *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 8, No. 3, Desember, h 506.
- Hadilinatih, Bening, 2018, " Collaborative Governance Dalam Pemberantasan Korupsi", *Jurnal Enersia Publika*, Vol. 2, No. 1, Juni, h. 7-8.
- Kadir, Yusrianto dan Roy Marthen Moonti, 2018 "Pencegahan Korupsi Dalam Pengelolaan Dana Desa", *Jurnal IUS*, Vol. 6 No. 3, Desember, h. 440.
- Lekipiouw, Sherlock Halmes Dkk, 2022, "Model Pengawasan dan Tata Hubungan Kewenangan dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Dana Desa", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.6 No.1, Maret, h. 25.
- Sudiantoro, Hendi dan Rehnalemken Ginting, 2019 "Peran Lembaga Swadaya Masyarakat (Lsm) Dalam Pemberantasan Korupsi", *Recidive Volume 8 No. 1*, Januari-April, h. 70.

### Artikel

- Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan ICW. 2021. *Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2021, Indonesia Corruption Watch*
- Rusdiana, Emmilia Pudji Astuti, Nurul Hikmah, Gelar Ali Ahmad, 2020, "Hambatan Implementasi Pencegahan Tindak Pidana Korupsi pada Pelaksanaan Program Dana Desa di Kabupaten Gresik", *Law, Development & Justice Review*, April.
- Shim, Dong Chul and Tae Ho Eom. Anticorruption effects of information communication and technology (ICT) and social capital. P. 99. Downloaded from <http://ras.sagepub.com> at Flinders University on January 7, 2010.
- Tim UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Timur, 2020, *Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pengawasan Pengelolaan Keuangan Tindak Pidana Korupsi pada Pelaksanaan Program Dana Desa di Kabupaten Gresik*", *Law, Development & Justice Review*, April, h. 40.

### Website

- Ramadhan, Azhar Bagas, 2022, "Kinerja KPK 2021: Tangkap 139 Koruptor hingga Selamatkan Rp 46 T Uang Negara" lihat di

<https://news.detik.com/berita/d-5874161/kinerja-kpk-2021-tangkap-139-koruptor-hingga-selamatkan-rp-46-t-uang-negara>. Diakses pada 16 Mei 2022 pukul 23:28 WITA.

Kajian Indonesian Corruption Watch, “Cegah Korupsi Dana Desa”, dalam <https://antikorupsi.org/id/article/cegah-korupsi-dana-desa> diakses pada 19 Mei 2022 pukul 14:38 WITA.

Kompas, *Kapolri Terbitkan Arahan Penanganan Korupsi dana desa dan pemda*

<https://nasional.kompas.com/read/2020/01/05/10162201/kapolri-terbitkan-arahan-penanganan-korupsi-dana-desa-dan-pemda?page=all>, di akses pada 20 Mei 2022 pukul 05.00 WIT.

BPS, Survei Statistik Keuangan Pemerintah Desa pada <https://www.bps.go.id/indicator/13/1977/2/realisasi-penerimaan-dan-pengeluaran-pemerintah-desa-seluruh-indonesia-format-baru-.html> diakses pada 17 Mei 2022 pukul 11:21 WITA

Data dari Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) pada <https://idm.kemendes.go.id/> diakses pada 17 Mei 2022 pukul 10:53 WITA

Data diambil dari Transparency International lihat di <https://ti.or.id/> diakses pada 17 Mei 2022 pukul 00:09 WITA

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC.

Peraturan Kementrian Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016

Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Satuan Tugas Dana Desa.

# PENYELESAIAN SENGKETA TANAH DALAM PENGADAAN PROYEK JALAN TOL DENGAN ASAS KEADILAN

Safaruddin Harefa  
UIN Sunan Ampel Surabaya  
safaruddinharefa@uinsby.ac.id

---

## Kata Kunci

*Jalan Tol, Pengadaan,  
Keadilan, Sengketa*

## Abstrak

*Ketika pemerintah ingin membangun jalan tol di atas tanah masyarakat, biasanya akan ada ganti rugi yang dibebankan kepada pemerintah untuk membayarkannya kepada pemilik tanah, namun dalam prakteknya sering terjadi sengketa tanah yang akan digunakan dalam pembangunan jalan tol, salah satunya adalah keengganan pemilik tanah untuk membuatnya. tanah tersebut dibangun jalan tol atau pemilik tanah tidak menyetujui ganti rugi yang dibayarkan oleh pemerintah kepadanya. Padahal dalam pengadaan tanah untuk jalan tol perlu memperhatikan tahapan yang jelas dan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Tahapan tersebut dimulai dari tahap perencanaan, tahap persiapan, tahap pelaksanaan dan tahap penyerahan hasil pembangunan jalan tol. Hal ini harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Selanjutnya penyelesaian sengketa tanah untuk pengadaan jalan tol ini juga dapat dilakukan dengan musyawarah dengan pemilik tanah, ganti rugi atas hilangnya tanah yang dijadikan obyek pembangunan jalan tol dan yang terakhir melalui jalur hukum, yaitu pengajuan ke pengadilan. Namun dalam hal ini penulis lebih menekankan pada kompensasi yang lebih ditonjolkan karena kompensasi lebih mengutamakan keadilan. Maka sebelum ganti rugi dilaksanakan, harus dibuat skema atau aturan hukum yang jelas dan*

	<i>konkrit yang mengatur skema dan pemberian ganti rugi yang berdasarkan keadilan.</i>
<b>Keywords</b>	<b>Abstract</b>
<i>Toll Road, Procurement, Justice, Dispute</i>	<i>When the government wants to build a toll road on community land, usually there will be compensation that is charged to the government to pay it to the land owner, but in practice there are often land disputes that will be used in the construction of toll roads, one of which is the unwillingness of the land owner to make it. the land is built toll roads or the land owner does not agree to the compensation paid by the government to him. Whereas in the acquisition of land for toll roads, it is necessary to pay attention to clear stages and in accordance with the applicable legal rules. The stages are starting from the planning stage, preparation stage, implementation stage and the stage of submitting the results of toll road construction. This must be done based on the principles of good governance. Furthermore, the settlement of land disputes for the procurement of this toll road can also be carried out in consultation with the land owner, compensation for the loss of land that is used as the object of toll road construction and the last is through legal channels, namely submission to the court. However, in this case the author places more emphasis on compensation which is more highlighted because compensation prioritizes justice. So before the compensation is implemented, a clear and concrete legal scheme or rule must be made that regulates the scheme and the provision of compensation based on justice.</i>

## Pendahuluan

Tanah merupakan suatu benda yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan manusia, sebagaimana dasar manusia itu

diciptakan adalah dari tanah, sehingga tanah memiliki makna yang dalam bagi kehidupannya manusia. Dalam hal ini ada 4 buah makna tanah bagi kehidupan manusia di antaranya adalah yang kesatu dilihat dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. Yang Kedua dilihat dari segi politis tanah itu sendiri yang mana dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. Selanjutnya yang Ketiga ialah dari makna kapital budaya yang berarti dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. Yang terakhir adalah, tanah bermakna sakral karena pada akhir hayat setiap orang akan kembali kepada tanah”.<sup>1</sup>

Di dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945 dinyatakan secara tegas yang termaktub di dalam Pasal 33 ayat (3) bahwa “Bumi, Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam hal ini Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria menjabarkan pengertian bumi<sup>2</sup> ialah selain permukaan bumi, termasuk tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Pengertian bumi ini mengandung makna ialah meliputi permukaan bumi (yang kemudian di sebut dengan tanah) berikut apa yang ada di bawahnya (tubuh bumi) serta yang berada di bawah air.

Sedangkan di dalam UUPA ini memisahkan antara pengertian bumi dan tanah yang mana pengertian tanah adalah<sup>3</sup> “Atas dasar hak menguasai dari negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang di sebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atau badan hukum”. Dari pasal ini dapat ini dapat kita lihat bahwa keberadaan tanah.

---

<sup>1</sup> Heru Nugroho. (2001). *Mengugat Kekuasaan Negara*. Surakarta : Muhammadiyah University Press. h. 237

<sup>2</sup> Lihat Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria

<sup>3</sup> Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria

Dalam ketentuan di atas, yang disebut tanah adalah permukaan bumi. Maka segala yang ada di permukaan bumi adalah hak atas seseorang terhadap tanahnya. Dalam kehidupan masyarakat sering sekali terjadi sengketa tanah yang ada di permukaan tanahnya, termasuk dalam hal sengketa tanah milik seseorang yang akan dijadikan sebagai sarana untuk membangun pelayanan public, salah satu contohnya adalah pembangunan jalan tol di atas tanah masyarakat. Ketika pemerintah ingin membangun jalan tol di atas tanah masyarakat biasanya akan ada ganti kerugian yang dibebankan kepada pemerintah untuk membayarnya kepada si pemilik tanah, tetap di dalam praktiknya sering sekali terjadi sengketa tanah yang akan digunakan dalam pembangunan jalan tol, salah satunya tidak ikhlasnya pemilik tanah untuk dijadikannya tanahnya dibangun jalan tol atau tidak setujunya pemilik tanah atas ganti kerugian yang dibayarkan oleh pemerintah kepadanya.

Sehubungan dengan itu maka perlu skema penanganan sengketa yang lebih harmonis dan mengedepankan keadilan agar tidak muncul suatu problematika ke depannya, dengan begitu melalui tulisan ini penulis akan menjabarkan skema atau penyelesaian sengketa tanah yang digunakan dalam pembangunan jalan tol.

## **Pembahasan**

### **1. Proses Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol**

Tanah mempunyai fungsi serta kedudukan yang sangat krusial dalam kehidupan karena ialah komoditi yang mempunyai nilai ekonomi yang tinggi dan sulit dikendalikan. Sebab fungsinya yang sangat strategis dan ketersediaannya terbatas, maka sering kali terjadi perselisihan dominasi dan pemilikan tanah<sup>4</sup>. Tanah ialah galat satu asal daya alam yang memiliki kiprah penting pada kehidupan makhluk hidup terutama insan. Penggunaan tanah yang sebanyak-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat wajib didukung dengan pelestarian yang baik, agar tanah serta ekosistem yang ada di dalamnya tidak mudah rusak atau punah. Dalam Pasal 33 ayat

---

<sup>4</sup> Artje Tehupeiory. (2007). "Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat Melalui Pendaftaran Tanah Dalam Kegiatan Investasi," h. 23

(tiga) UUD 1945 dijelaskan bahwa: “bumi, air, serta kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebanyak-besarnya kemakmuran rakyat.”<sup>5</sup>

Sesuai ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, terdapat hak penguasaan atas tanah, yang salah satunya artinya hak menguasai negara. Pasal 4 ayat (1) UUPA memutuskan bahwa atas dasar hak menguasai negara, ditentukan dan macam-macam hak atas permukaan bumi, yang dianggap tanah yang diberikan pada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, dan badan-badan hukum. Hak atas tanah bersumber berasal hak menguasai negara atas tanah. Negara berdasarkan hak menguasai negara berwenang menetapkan macam-macam hak atas permukaan bumi, yang dianggap hak atas tanah yang dapat diberikan pada serta dipunyai sang orang yang asal berasal rakyat Negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum, yaitu badan hukum privat serta publik, atau badan hukum yang didirikan dari hukum Indonesia serta berkedudukan pada Indonesia dan badan aturan asing yang memiliki perwakilan di Indonesia<sup>6</sup>. Adanya pembangunan infrastruktur termasuk jua buat pembangunan jalan tol, industri, perumahan, pertanian juga perkebunan skala besar, pertambangan termasuk pertambangan minyak dan gas bumi ialah dampak dari pengadaan tanah buat kepentingan awam dengan meningkatnya pembangunan fisik di satu pihak dan berkurangnya tanah negara yang tersedia di lain pihak, tidak sporadis sebagai fenomena sengketa tanah tersebut ada ke permukaan waktu ini.

Pada Undang-Undang nomor dua Tahun 2012 telah tegas menyatakan bahwa pengadaan tanah buat kepentingan awam haruslah sinkron menggunakan tujuannya yaitu menyediakan tanah bagi aplikasi pembangunan guna menaikkan kesejahteraan serta kemakmuran bangsa, negara serta warga dengan tetap mengklaim kepentingan hukum pihak yang berhak<sup>7</sup>. Merujuk pada Undang-

---

<sup>5</sup> Ayu Trixie Trisilia, (2017) *”Tinjauan Yuridis Pasal 10 (b) UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Terhadap Pembangunan Jalan Tol”*, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. h.1

<sup>6</sup> Urip Santoso. (2015). *“Perolehan Tanah Oleh Pemerintah Daerah Yang Berasal Dari Tanah Hak Milik.”* Jurnal Perspektif, Vol. XX No. 1 Januari 2015. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, h. 84

<sup>7</sup> Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Undang tadi, maka yang sebagai objek dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus berdasarkan planning tata Ruang daerah, planning Pembangunan Nasional/daerah<sup>8</sup>, planning Strategis serta buat planning kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.

Sehubungan menggunakan penjelasan pada atas maka ketika pada pengadaan tanah dilakukan buat menciptakan sebuah infrastruktur buat kepentingan umum mirip jalan tol maka pengadaannya itu akan masuk ke dalam rencana Strategis dan rencana Kerja Instansi yang telah disepakati. Maka pada hal untuk pengadaan ini, maka pada pembangunan akan memerlukan tanah menjadi bahan dasar untuk menciptakan jalan tol, maka tugas serta tanggung jawab ini akan dibebankan pada instansi terkait yaitu Kementerian Pekerjaan umum serta Perumahan warga. Pada hal ini, maka instansi terkait akan berkoordinasi menggunakan pihak-pihak terkait atau stakeholder terkait buat melaksanakan pembangunan termasuk pada dalamnya adalah para pemilik tanah yang akan dipergunakan sebagai jalan tol.

Pada saat memuluskan proyek jalan tol ini, maka instansi terkait juga harus mematuhi mekanisme-prosedur atau asas-asas dalam pengadaan tanah buat jalan tol tersebut, adapun asas-asas yang harus di perhatikan adalah asas kemanusiaan, asas keadilan, asas kemanfaatan, asas kepastian, asas keterbukaan, asas kesepakatan, asas keikutsertaan, asas kesejahteraan, asas berkelanjutan serta asas keselarasan<sup>9</sup>. Maka ketika melakukan pengadaan tanah wajib sinkron dengan asas di atas, bila tidak memenuhi asas pada atas maka rakyat yang terlibat tanah dalam pembangunan jalan tol bisa melakukan perlawanan secara hukum di pemangku kepentingan dalam pembangunan jalan tol tadi. Selanjutnya asas yang perlu diingat dalam pengadaan tanah warga buat Kepentingan umum ialah kepentingan bangsa serta negara serta kepentingan bersama berasal warga menggunakan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, serta hankamnas

---

<sup>8</sup> Tivanya Nikita Wangke,( 2016). “Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia,” *Lex Administratum*, Vo. IV/No. 4/Apr/2016, h. 126.

<sup>9</sup> Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012



atas dasar pembangunan nasional menggunakan mengindahkan ketahanan nasional dan wawasan nusantara<sup>10</sup>.

Asas ini pula diperkuat di dalam Pasal 18 UUPA yang pada intinya menyatakan bahwa “buat keperluan kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa serta negara dan kepentingan beserta berasal rakyat, hak-hak atas tanah bisa dicabut, menggunakan memberi ganti kerugian yang layak dan berdasarkan cara yang diatur oleh undang-undang.” Sebagai akibatnya asas pada kepentingan awam yang dimaksud dalam pembangunan jalan tol ini juga harus menyertakan segala aspek-aspek aturan agar tidak terjadi suatu dilema sehabis terjadinya pembangunan jalan tol tersebut.

Selain asas di atas, maka pemangku kepentingan dalam pembangunan jalan tol pula wajib memenuhi prosedur-mekanisme dalam pengadaan tanah buat kepentingan awam. Adapun mekanisme yang harus dipatuhi yaitu yang Pertama<sup>11</sup>, termin perencanaan di mana Instansi yang memerlukan tanah terlebih dahulu membuat perencanaan pengadaan tanah buat kepentingan awam sesuai planning rapikan Ruang daerah dan Prioritas Pembangunan yang tercantum dalam planning Pembangunan Jangka Menengah, rencana Strategis, planning Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan dalam bentuk dokumen. Tahapan ke 2<sup>12</sup> termin persiapan yang mana melaksanakan kegiatan pengadaan tanah dokumen yang sudah di terima oleh Gubernur buat selanjutnya menghasilkan Tim persiapan pengadaan tanah pada waktu paling lambat 10 hari<sup>13</sup>.

Tahapan Ketiga<sup>14</sup> artinya pelaksanaan pengadaan tanah. Tahapan ini harus sesuai dengan penetapan lokasi pembangunan buat kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah

---

<sup>10</sup> John Salindeho, (1998). *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cet. II, Jakarta: Sinar Grafika, h. 40.

<sup>11</sup> Edi R. (2010). Isep H. Insan, dan Nadia Zumaro, “Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, *Pakuan Law Review*, Vol. 5 No. 1, h. 210

<sup>12</sup> Edi R. (2019). Isep H. Insan dan Nadia Zumaro, “Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, *Pakuan Law Review*, Vol. 5 No.1, (2019), h. 211

<sup>13</sup> Iskandar, (2015). “Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum”, Jakarta: Permata Aksara, h. 45.

<sup>14</sup> Aartje T. (2018). “Putusan Pengadilan Pada Kasus Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, Jakarta: UKI Press. h. 12

mengajukan aplikasi pengadaan tanah pada koordinator Pelaksana Pengadaan Tanah menggunakan dilengkapi Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah, Penetapan Lokasi Pembangunan, data awal Pihak yang berhak serta objek pengadaan tanah. Lalu pelaksanaan pengadaan tanah dilaksanakan sang kepala tempat kerja wilayah Badan Pertanahan Nasional selaku ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Adapun tahapan terakhir<sup>15</sup> adalah penyerahan akibat kinerja asal ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan yang akan terjadi pengadaan tanah berupa bidang tanah serta dokumen pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai data pengadaan tanah, paling lambat 7 (tujuh) hari semenjak pelepasan hak objek pengadaan tanah, serta disertai dengan gosip acara buat selanjutnya digunakan sang instansi yang memerlukan tanah guna registrasi. Instansi yang memerlukan tanah wajib mengajukan permohonan sertifikat hak atas tanah pada tempat kerja pertanahan setempat paling lambat 30 hari.

Dengan demikian pengadaan tanah untuk jalan tol ini wajib sesuai dengan prinsip-prinsip yang dijabarkan pada atas, karena tanpa melalui tahapan-tahapan yang ada di atas, maka pengadaan tanah buat jalan tol ini bisa bersifat memaksakan kehendak sehingga menimbulkan adanya kesewenang-wenangan berasal yang berwenang. Dalam hal ini krusial sekali buat merumuskan taktik agar tak ada suatu persoalan yang menyebabkan batalnya pengadaan tanah buat pembangunan jalan tol. Bahwa Jalan tol artinya kebutuhan yang sangat vital sebagai pendukung utama dinamika dan aktivitas ekonomi baik di pusat juga wilayah dan pengembangan wilayah serta menjadi prasarana penunjang yang utama bagi perekonomian nasional. Sebagai akibatnya manfaat berasal jalan tol tersebut buat sebanyak-besarnya kemakmuran rakyat. Sebagaimana dinyatakan oleh R. Kranenburg yang artinya pencetus teori welfare state bahwa negara wajib secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang bisa dirasakan seluruh masyarakat secara merata serta seimbang, bukan menyejahterakan golongan tertentu, tetapi semua warga. Sangat ceroboh Jika pembangunan ekonomi dinafikan dan pertumbuhan ekonomi hanya dicermati dan dikonsentrasikan di angka

---

<sup>15</sup> Pasal 112 ayat (1) dan (4) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2016

persentase belaka. Kesejahteraan masyarakat ialah indikator yang sesungguhnya<sup>16</sup>.

Hal tadi senada menggunakan pendapat Jeremy Bentham yang merupakan penggagas inspirasi negara kesejahteraan, bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab buat mengklaim the greatest happiness (atau welfare) of the greatest number of their citizens. Bentham memakai kata utility (kegunaan) untuk menyebutkan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang beliau kembangkan, Bentham beropini bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra merupakan sesuatu yang baik. Kebalikannya sesuatu yang menimbulkan sakit adalah jelek. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah wajib selalu diarahkan buat menaikkan kebahagiaan sebesar mungkin orang<sup>17</sup>.

Maka dari itu perlu adanya ekuilibrium pada pengadaan tanah agar terdapat sisi-sisi positif yang mampu memberikan keadilan serta kemanfaatan pada masyarakat yang notabene tanah serta kepemilikan yang terdapat pada atas tanahnya mampu menyampaikan manfaat pada pembangunan jalan tol serta menyampaikan manfaat kepada si pemilik tanah tersebut. Sebagai akibatnya perseteruan atau konkurensi dikemudian hari tidak akan ada baik dari segi pengadaan hingga nantinya selesai jalan tol itu dibangun sang pemerintah.

## 2. Penyelesaian Sengketa Tanah Pada Proyek Jalan Tol

Dari pengertiannya sengketa berdasarkan Rachamadi Usman merupakan suatu pertarungan tidak akan berkembang menjadi suatu konkurensi bila pihak yang dirugikan hanya memendam perasaan tidak puas atau keprihatinannya. Sebuah konflik akan berkembang sebagai konkurensi bila pihak yang merasa dirugikan telah menyatakan tak puas atau keprihatinannya, baik secara langsung juga tidak langsung. Sedangkan sengketa tanah adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan aturan, atau forum yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Berasal pengertian ini bisa kita ambil suatu analisa bahwa sengketa tanah itu pada intinya berkaitan dengan dilema tanah yang berujung pada

---

<sup>16</sup> Bernhard Limbong, (2011). *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Margaretha Pustaka, h. 78.

<sup>17</sup> Ibid., h. 79

kerugian yang dirasakan sang keliru satu pihak yang menginginkan atau ingin menguasai tanah yang sebagai objek<sup>18</sup>.

Adapun jenis-jenis sengketa tanah yang lazim dikenal adalah menjadi berikut:

- a. Sengketa Horizontal yang pengertian sederhananya ialah konkurensi yang terjadi antara masyarakat satu dengan rakyat lainnya (dengan kata lain pada suatu daerah yang sama terhadap orang-orang sekitarnya saja).
- b. Sengketa Vertikal. Konkurensi ini lebih luas penjabarannya yaitu konkurensi yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakatnya.
- c. Sengketa Horizontal – Vertikal. Sengketa ini lebih luas yaitu suatu konkurensi yang terjadi dengan bisa dengan pengusaha dan bisa menggunakan pemerintah yang melibatkan rakyat yang mempunyai objek sengketa<sup>19</sup>.

Selain macam-macam sengketa di atas, sengketa tanah lainnya yang sering terjadi secara praktik pada rakyat sebagaimana pada nukil oleh Maria S.W. Sumardjono pada bukunya yang dirujuk langsung sang Sholih Mua'di buat pembuatan tesisnya menyatakan bahwa sengketa tersebut antara lain:

- a. Sengketa yang berkaitan menggunakan adanya ikut campur warga buat menggarap untuk dijadikan sebagai huma perkebunan/kehutanan di daerah eksklusif.
- b. Sengketa yang berafiliasi dengan pelanggaran hukum land reform.
- c. Konkurensi tentang penyediaan tanah/pengadaan tanah.
- d. Konkurensi perdata lainnya yang berafiliasi erat menggunakan tanah<sup>20</sup>.
- e. Sengketa tanah yang terdapat hubungannya dengan kekerabatan atau tanah Ulayat.

Berasal macam-macam sengketa tanah yang sudah penulis jelaskan pada atas, maka jenis tanah yang menjadi objek penelitian penulis merupakan yang berkaitan menggunakan konkurensi

---

<sup>18</sup> Rachmadi Usman, (2003), *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, hlm 1

<sup>19</sup> Hasim Purba, (2010). "Reformasi Agraria dan Tanah untuk Rakyat : Sengketa Petani VS Perkebunan?" *Jurnal Law Review*, V. X No 2. UPH, 2010. h. 167

<sup>20</sup> Maria S.W. Soemardjono, (2016). *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, 2006. h. 26

pengadaan tanah buat jalan tol. Bila berkaca kepada kondisi dewasa waktu ini, yang menjadi objek perkara tanah pada Indonesia merupakan lebih banyak pada pengadaan tanah, karena sengketa ini sangat-sangat tak jarang terjadi, disebabkan oleh banyaknya pihak-pihak tertentu yang tidak puas dengan proses pengadaan tanah buat objek suatu pengadaan tersebut. Adapun yang menjadi factor-faktor terjadinya konkurensi tanah tersebut merupakan tidak seimbangannya antara harga objek menggunakan harga yang ditawarkan terhadap tanah tersebut. Selanjutnya factor yang tidak kalah krusial adalah tidak adanya upaya buat menyeimbangkan objek yang diinginkan kepada yang akan terjadi yang diinginkan, misalnya tanah yang diinginkan artinya tanah subur yaitu huma pertanian, namun dalam praktiknya dijadikan menjadi huma buat yang non pertanian.

Factor lain yang mampu menyebabkan sengketa tanah tadi merupakan kurang memperhatikan aturan yang berlaku terhadap proses pengadaan tanah tersebut sehingga posisi tawar berasal salah satu pihak akan dirugikan, serta yang paling penting factor penyebabnya artinya tidak diakuinya hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh rakyat baik yang tanah bersifat kepemilikan keluarga atau ulayat sehingga hal ini sering diabaikan sang pihak-pihak eksklusif pada memuluskan niat untuk pengadaan tanah.

Sehubungan menggunakan itu factor penghambat ini juga acapkali terjadi serta paling tak jarang terjadi pada pengadaan tanah buat jalan tol. Seharusnya pada pengadaan tanah buat jalan tol jangan terdapat konkurensi, karena pengadaan jalan tol ini diperuntukkan buat proses pembangunan negeri supaya mampu melakukan proses perjalanan yang lebih simpel dan tidak memakan waktu lama buat menyeberang ke daerah satu ke daerah lainnya. Hal ini pola sebenarnya tidak diketahui sang warga karena minimnya sosialisasi berasal pihak-pihak yang ingin membangun jalan tol ini, seandainya seluruh negeri ini bisa pada jangkau dengan saat yang relative singkat maka bepergian ekonomi jua akan mampu berjalan lancar serta bisa menyebar ke seluruh penjuru negeri ini tanpa adanya hambatan karena jeda tempuh yang sangat jauh.

Oleh sebab itu, jika konkurensi ini terjadi bagaimana solusi yang diberikan agar konkurensi ini tidak terlalu lama diselesaikan. Kerangka berpikir prinsip pengadaan tanah yang adil dan mudun

sejatinya sudah diberikan menjadi bagian dari cita penghormatan serta proteksi pada hak asasi ekonomi-sosial. Maka mekanisme dialogis dalam wadah konsultasi publik seharusnya bisa dimaksimalkan oleh pemerintah serta masyarakat buat terlibat aktif dalam pembentukan kebijakan sinkron menggunakan amanat Undang-Undang angka 2 Tahun 2012 bahwa pengadaan tanah wajib dilakukan menggunakan musyawarah antara para pihak tanpa adanya unsur paksaan demi mendapatkan kesepakatan beserta. Tanpa adanya konvensi beserta dalam penetapan lokasi pengadaan tanah pada satu sisi merupakan bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah terhadap hak atas tanah yang dimiliki sang masyarakat karena seakan menegasikan nilai hak ekonomis atas tanah yang dimiliki masyarakat, hak irit atas hak milik seseorang<sup>21</sup>.

Kalau tak terdapat istilah putusan bulat antara pihak yang pemerintah dengan rakyat maka yang terjadi merupakan adanya pengajuan konkurensi pada pengadilan tata usaha Negara. Waktu pihak yang mengajukan ialah pihak pemerintah maka pemerintah diwakili sang orang-orang yang mengerti akan aturan. Kebalikannya bila yang tidak setuju dengan pengadaan tanah tadi ialah rakyat, maka masyarakatlah yang akan mengajukan somasi pada pengadilan. Bila somasi masyarakat ditolak oleh pengadilan maka umumnya yang menjadi korban adalah rakyat itu sendiri.

Sebagaimana yang termaktub di pada Pasal 97 ayat (dua) Undang-Undang nomor 9 Tahun 2004 ihwal Peradilan rapikan perjuangan Negara Penyelesaian konkurensi yang dilakukan melalui gugatan tata usaha negara berujung pada putusan Pengadilan rapikan usaha Negara yang dijatuhkan oleh hakim setelah investigasi konkurensi tata usaha dengan putusan akhir bisa berupa gugatan ditolak, gugatan tidak diterima, gugatan gugur dan gugatan pada kabulkan.

Jika berbicara asal penyelesaian konkurensi pada pengadilan apabila putusan akhirnya adalah dikabulkan maka rakyat akan merasa suka dan senang. Namun kebalikannya jika somasi ditolak dan semisalnya maka masyarakat akan merasa dirugikan, dan

---

<sup>21</sup> Maria Tereza Leopardi Mello, (2016). "Property Rights and The Ways Of Protecting Entitlements : An Interdisciplinary Approach", *Revista de Economia Contemporânea*, Vol. 20 No. 3, (2016), h. 438

putusan itu akan mengakibatkan adanya ketidak senangan antara warga pada pemerintah. Padahal kita ketahui bahwa putusan pengadilan ialah bentuk keadilan yang diaktualisasikan pada putusan pengadilan adalah suatu hal yang wajib pada akui serta dilaksanakan. Tetapi kalau kasusnya seperti ini maka akan menimbulkan ketidakadilan bagi yang merasa kalah pada putusan tadi. Maka perlu adanya suatu prosedur lain dalam memutuskan konkurensi pengadaan tanah untuk jalan tol ini.

Selain penyelesaian sengketa melalui pengadilan, Undang-Undang angka 2 Tahun 2012 memberikan amanat yang sangat jelas pada pemerintah atau instansi yang menginginkan pengadaan tanah dalam kepentingan umum, maka bisa dilakukan tahapan-tahapan sebagaimana yang ada di dalam Pasal 28 Undang-Undang ini merupakan Inventarisasi serta identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, evaluasi Ganti Kerugian, Musyawarah penetapan Ganti Kerugian, hadiah Ganti Kerugian dan pelepasan tanah instansi<sup>22</sup>.

Tahapan yang dimaksud pada pada pasal ini harus dilakukan dengan baik supaya tidak terjadi permasalahan selanjutnya. Intinya jika tahapan ini dilakukan dengan baik maka proses pengadaan tanah akan berjalan dengan baik serta sebagaimana mestinya. Keliru satunya merupakan tahapan penggantian ganti rugi kepada masyarakat yang tanahnya memenuhi standar buat pada ajukan menjadi tanah buat pengadaan tanah buat jalan tol. Kerangka berpikir serta prosedur asal realisasi pengadaan tanah yang telah dipaparkan sang peneliti di atas menjadi highlight permasalahan yang belum mampu menghadirkan adequate scheme of justice bagi rakyat terdampak. Gagalnya mekanisme pengadaan tanah dalam menjangkau hak asasi ekonomi rakyat terdampak tidak saja linear dengan hilangnya keadilan ekonomi, melainkan juga menghantarkan sekelompok masyarakat ke dalam kemiskinan struktural yang akan merambat di gagalnya pembangunan sosial-budaya kelompok warga tersebut<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Mohammad Ridwan Saripi, (2018). "Perlindungan Hak Asasi Manusia Pada Proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum", *Jurnal Lex et Societatis*, Vol.6 No. 1, (2018), h. 41

<sup>23</sup> Daniel M. Hausman dan Michael S. McPherson, (1993). "Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy", *Journal of Economic Literature*, Vol. 31 No. 2, (1993), h. 675.

Tujuan berasal pembangunan infrastruktur yang hendak menghadirkan pemerataan kesejahteraan pun tidak bisa tercapai secara imparial ketika masih terdapat grup rakyat yang tidak mencapai kemapanan ekonomi di tingkat kelayakan paling minimal. Maka seharusnya pemerintah menerapkan pengejawantahan konvensi yang melibatkan semua masyarakat terdampak pada konsultasi publik. Penguatan partisipasi serta konvensi yang terwujud dalam perjanjian rakyat terdampak dengan negara sebagai sebuah upaya buat menghadirkan musyawarah, konsensus, dan gotong-royong yang sejatinya adalah kerangka (*gestaltung*) dari struktur sosial warga Indonesia. Variabel ini dikemas dalam sifat wajib (*compulsory*) menjadi *duty for state* serta penguatan asas partisipatisi.

Pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah jalan tol harusnya lebih dimaksimalkan karena bisa menyebabkan keadilan di pada warga, namun hal ini belum terwujud sebab terdapat factor-faktor yang melatar belakanginya yaitu antara lain tidak adanya ketidakpastian dalam substansi hukum yang mengatur tentang ganti rugi serta substansi aturan yang mengatur ganti rugi masih jauh asal istilah adil. Maka kriteria peraturan tentang ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan buat kepentingan umum bisa dikatakan memenuhi keadilan bila adanya persamaan hak serta kewajiban, adanya kesesuaian antara keadilan prosedural dan keadilan substantif ialah keadilan yang diperoleh semenjak dimulai proses pengadaan tanah sampai dengan berakhirnya, adanya kesesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan penerapan di lapangan, dan para pihak dapat menuntut apa yang sebagai haknya sekaligus wajib dapat menjalankan kewajibannya. Ganti rugi menjadi suatu upaya mewujudkan penghormatan pada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang sudah dikorbankan untuk kepentingan awam dapat dikatakan adil bila hal tadi tidak membuat seorang sebagai lebih kaya, atau kebalikannya, tidak membentuk seorang menjadi lebih miskin daripada keadaan semula.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan uraian sebelumnya dapat dikemukakan beberapa kesimpulan yaitu bahwa dalam pengadaan tanah untuk jalan tol harus memperhatikan tahapan-tahapan yang jelas dan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Adapun tahapannya



ialah mulai dari tahap perencanaan, tahapan persiapan, tahapan pelaksanaan serta tahapan penyerahan hasil pembangunan jalan tol. Hal ini harus dilakukan berdasarkan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Selanjutnya penyelesaian sengketa tanah untuk pengadaan jalan tol ini juga dapat dilakukan dengan musyawarah dengan pemilik tanah, dilakukannya penggantian uang kerugian atas tanah yang dijadikan sebagai objek pembangunan jalan tol dan yang terakhir ialah melalui jalur hukum yaitu pengajuan kepada pengadilan. Tetapi dalam hal ini penulis lebih menekankan kepada ganti rugi yang lebih ditonjolkan karena ganti rugi lebih mengedepankan keadilan. Maka sebelum ganti rugi dilaksanakan maka harus dibuat skema atau aturan hukum yang jelas dan konkrit yang mengatur tentang skema serta pemberian ganti rugi yang berlandaskan kepada Keadilan.

### **Bibliography**

- Daniel M. Hausman dan Michael S. McPherson, (1993). "Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy", *Journal of Economic Literature*, Vol. 31 No. 2, (1993).
- Iskandar, (2015). "Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum", Jakarta: Permata Aksara.
- Limbong, Bernhard, (2011). *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Margaretha Pustaka
- Mello, Maria Tereza Leopardi, (2016). "Property Rights and The Ways Of Protecting Entitlements : An Interdisciplinary Approach", *Revista de Economia Contemporânea*, Vol. 20 No. 3, (2016).
- Mua'di, Sholih, (2008). "*Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah Perkebunan melalui cara Nonlitigasi (Suatu Studi Litigasi dalam Situasi Transisional)*" Semarang : Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
- Nugroho, Heru, (2001). *Menggugat Kekuasaan Negara*. Surakarta : Muhammadiyah University Press.
- Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2016.

