

MORALITY

JURNAL ILMU HUKUM

Volume 2, Nomor 2, Desember 2015

ISSN 2303 - 0119



JM

Volume 2

Nomor 2

Palangkaraya
Desember 2015

ISSN
2303 - 0119

Perlindungan Hukum Terhadap Debitur Akibat Penarikan Barang Jaminan Dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumen
RUDYANTI DOROTEA TOBING, STIH TAMBUN BUNGAI PALANGKA RAYA

Hak Waris Anak Dalam Perkawinan Campuran Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan
DARWIS L. RAMPAY, STIH TAMBUN BUNGAI PALANGKA RAYA

Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum
DEKIE GG KASENDA, STIH TAMBUN BUNGAI PALANGKA RAYA

Alih Fungsi Lahan Hutan Untuk Perkebunan Perspektif Kebijakan
DEVRAYNO, STIH TAMBUN BUNGAI PALANGKA RAYA

Penyelesaian Sengketa Harta Gono-gini dilihat dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Berdasarkan Kompilasi Hukum Islam
ANA SUHERI, UNIVERSITAS PGRI PALANGKA RAYA

Keabsahan Perkawinan Antara Pria dan Wanita yang Tidak Memenuhi Ketentuan Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974
SATRIYA NUGRAHA, UNIVERSITAS PGRI PALANGKA RAYA

Kelompokan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Legislasi di Indonesia
ENY SUSILOWATI, UNIVERSITAS PGRI PALANGKA RAYA

Perbuatan Eignen Righting (Main Hakim Sendiri) Dalam Perspektif Hukum Pidana
KIKI KRISTANTO, UNIVERSITAS PALANGKA RAYA

Strategi Peningkatan Pendapatan Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah
YANDI UGANG, UNIVERSITAS PGRI PALANGKA RAYA

Keberadaan Tanah Adat dan Tanah Negara Bagi Kepentingan Masyarakat
MAHARIDIWAN PUTRA, UNIVERSITAS PGRI PALANGKA RAYA

Diterbitkan Oleh Universitas PGRI Palangka Raya

JURNAL MORALITY

ISSN 2303-0119

Volume 2, Nomor 2, Desember 2015, hlm. 87 - 241

Terbit Dua kali setahun pada bulan Juni dan Desember. Berisi tulisan yang diangkat dari hasil penelitian dibidang ilmu hukum. Artikel telaah (*review article*) dimuat atas undangan. ISSN 2303-0119.

Penanggung Jawab :

Dr. H. Maharidiawan Putra, SH.,MH

Ketua Penyunting :

Ana Suheri, SH.,MH

Penyunting/Editor :

Rosmawiah, SH.,MH

Mahdi Surya Apriliansyah, SH.,MH

Satriya Nugraha, SH.,M.Hum

Yandi Ugang, SH.,M.Hum

Endrawati, SH.,MH

Sekretariat Redaksi :

Novaria Marissa, ST.,S.Pd.,M.Pd

Alamat Penyunting dan Tata Usaha : Universitas PGRI Palangka Raya Ruang Pengelola Jurnal Morality, Jln. Hiu Putih, Tjilik Riwut Km. 7, Telp. (0536) 3213453, *E-mail* : novariamarissa@gmail.com

JURNAL MORALITY diterbitkan sejak November 2012 oleh Universitas PGRI Palangka Raya dengan nama “MORALITY” (No. ISSN 2303-0119)

Penyunting menerima sumbangan tulisan yang belum pernah diterbitkan dalam media lain. Naskah diketik di atas kertas HVS kuarto spasi satu setengah tidak boleh lebih 20 halaman, dengan format tercantum pada halaman belakang (“ Petunjuk bagi Calon Penulis Jurnal Morality “). Naskah yang masuk dievaluasi dan disunting untuk keseragaman format, istilah, dan tata cara lainnya.

JURNAL MORALITY

ISSN 2303-0119

Volume 2, Nomor 2, Desember 2015, hlm. 87 - 229

DAFTAR ISI	Halaman
Perlindungan Hukum Terhadap Debitur Akibat Penarikan Barang Jaminan Dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumen Rudyanti Dorotea Tobing (STIH Tambun Bungai Palangka Raya)	87 - 106
Hak Waris Anak Dalam Perkawinan Campuran Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Darwis L. Rampay (STIH Tambun Bungai Palangka Raya)	107 - 121
Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dekie GG Kasenda (STIH Tambun Bungai Palangka Raya)	122 - 141
Alih Fungsi Lahan Hutan Untuk Perkebunan Perspektif Kebijakan Devrayno (STIH Tambun Bungai Palangka Raya)	142 - 157
Penyelesaian Sengketa Harta Gono-Gini Dilihat Dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Berdasarkan Kompilasi Hukum Islam Ana Suheri (Fakultas Hukum Universitas PGRI Palangka Raya)	158 - 174
Keabsahan Perkawinan Antara Pria Dan Wanita Yang Tidak Memenuhi Ketentuan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Satriya Nugraha (Fakultas Hukum Universitas PGRI Palangka Raya)	175 - 192
Kelumpuhan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Legislasi Di Indonesia Eny Susilowati (FISIPOL Universitas PGRI Palangka Raya)	193 - 206
Perbuatan <i>Eigen Righting</i> (Main Hakim Sendiri) Dalam Perspektif Hukum Pidana Kiki Kristanto (Fakultas Hukum Universitas Palangka Raya)	207 - 222
Strategi Peningkatan Pendapatan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Yandi Ugang (Fakultas Hukum Universitas PGRI Palangka Raya)	223 - 229
Keberadaan Tanah Adat Dan Tanah Negara Bagi Kepentingan Masyarakat Maharidiawan Putra (Fakultas Hukum Universitas PGRI Palangka Raya)	230 - 241

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP DEBITUR
AKIBAT PENARIKAN BARANG JAMINAN
DALAM PERJANJIAN PEMBIAYAAN KONSUMEN**

**Oleh : Rudyanti Dorotea Tobing
Dosen STIH Tambun Bungai Palangka Raya
E-mail : rudyanti_tobing@yahoo.com**

Abstrak : Pembiayaan konsumen merupakan salah satu model pembiayaan yang dilakukan oleh perusahaan finansial. Pembiayaan konsumen (*Consumer finance*) adalah kegiatan pembiayaan untuk pengadaan barang berdasarkan kebutuhan konsumen dengan pembayaran secara angsuran. Untuk menjamin pelunasan hutang, maka dilakukan perjanjian jaminan fidusia. Segi positif pembebanan jaminan secara fidusia adalah karena prosedur lebih mudah, fleksibel dan cepat disamping biayanya pun lebih murah. Selain memberikan kemudahan dalam prosedur pemberi jaminan, kreditur terjamin untuk pinjaman yang diberikannya, sedangkan penerima fasilitas, tetap dapat menggunakan barang yang dijaminnya. Dalam perjanjian pembebanan Jaminan secara Fidusia, tidak terlihat keseimbangan posisi antara penerima fasilitas, dan pemberi fasilitas. Hal tersebut terlihat jelas dalam klausul-klausul perjanjian yang dibuat secara baku oleh pihak pemberi fasilitas yang cenderung memberatkan pihak pemberi jaminan/penerima fasilitas. Pemberi fasilitas seringkali menarik barang jaminan tanpa prosedur yang benar. Pada tahun 2012 dikeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 130/PMK.010/2012 tentang Pendaftaran Jaminan Fidusia Bagi Perusahaan Pembiayaan Yang Melakukan Pembiayaan Konsumen Kendaraan Bermotor Dengan Pembebanan Jaminan Fidusia. Diatur secara tegas bahwa perusahaan pembiayaan wajib mendaftarkan jaminan fidusia pada Kantor Pendaftaran Fidusia paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal pembiayaan konsumen. Perusahaan pembiayaan dilarang melakukan penarikan benda jaminan fidusia berupa kendaraan bermotor apabila Kantor Pendaftaran Fidusia belum menerbitkan sertifikat jaminan fidusia dan menyerahkan kepada perusahaan pembiayaan. Dari ketentuan dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 130/PMK.010/2012 tentang Pendaftaran Jaminan Fidusia Bagi Perusahaan Pembiayaan Yang Melakukan Pembiayaan Konsumen Kendaraan Bermotor Dengan Pembebanan Jaminan Fidusia terlihat bahwa Pemerintah berusaha memberikan perlindungan hukum kepada penerima fasilitas/debitur/konsumen atas tindakan perusahaan pembiayaan yang seringkali menarik barang jaminan secara paksa.

Kata kunci : Perlindungan Hukum, Barang Jaminan, Perjanjian Pembiayaan Konsumen.

LATAR BELAKANG MASALAH perusahaan finansial, disamping Pembiayaan konsumen kegiatan seperti *leasing*, *factoring*, merupakan salah satu model kartu kredit dan sebagainya. Target pembiayaan yang dilakukan oleh pasar dari model pembiayaan

konsumen ini sudah jelas, yaitu para konsumen. Di samping itu, besarnya biaya yang diberikan per konsumen relatif kecil, mengingat barang yang dibidik untuk dibiayai secara pembiayaan konsumen adalah barang-barang keperluan konsumen yang akan dipakai oleh konsumen untuk keperluan hidupnya. Misalnya barang-barang keperluan rumah tangga seperti televisi, lemari es, mobil, dan sebagainya. Karena itu, risiko dan bisnis pembiayaan konsumen ini juga menyebar, berhubung akan terlibatnya banyak konsumen dengan pemberian biaya yang relatif kecil. Ini lebih aman bagi pihak pemberi biaya.

Pranata Hukum “Pembiayaan Konsumen” dipakai sebagai terjemahan dari istilah “*Consumer Finance*”. Pembiayaan konsumen ini tidak lain dari sejenis kredit konsumsi (*Consumer credit*). Hanya saja, jika pembiayaan konsumen dilakukan oleh perusahaan pembiayaan, sementara kredit konsumsi diberikan oleh bank.¹

Peraturan Menkeu RI. No. 84/PMK.012/2006, dalam Pasal 1 huruf g memberikan pengertian pembiayaan konsumen sebagai suatu

kegiatan pembiayaan untuk pengadaan barang berdasarkan kebutuhan konsumen dengan pembayaran secara angsuran.

Pasal 1 angka 7 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan memberikan pengertian tentang pembiayaan konsumen (*Consumer finance*) adalah kegiatan pembiayaan untuk pengadaan barang berdasarkan kebutuhan konsumen dengan pembayaran secara angsuran.

Menurut Munir Fuady, lahirnya pemberian kredit dengan sistem pembiayaan konsumen ini sebenarnya sebagai jawaban atas kenyataan-kenyataan sebagai berikut:²

1. Bank-bank kurang tertarik/tidak cukup banyak dalam menyediakan kredit kepada konsumen, yang umumnya merupakan kredit-kredit berukuran kecil.
2. Sumber dana yang normal lainnya banyak keterbatasan atau sistimnya kurang fleksibel atau tidak sesuai kebutuhan. Misalnya apa yang dilakukan oleh Perum Pegadaian, yang disamping daya jangkauannya yang terbatas, tetapi juga mengharuskan penyerahan

¹ Munir Fuady, *Hukum Tentang Pembiayaan dalam Teori dan Praktek*, Cetakan I, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm.206

² *Ibid.*

sesuatu sebagai jaminan. Ini sangat memberatkan bagi masyarakat.

3. Sistem pembayaran informal seperti yang dilakukan oleh para lintah darat atau tengkulak dirasakan sangat mencekam masyarakat dan sangat *usury oriented*. Sehingga sistem seperti ini sangat dibenci dan dianggap sebagai riba, dan banyak negara maupun agama melarangnya.
4. Sistem pembayaran formal lewat koperasi, seperti Koperasi Unit Desa ternyata tidak berkembang seperti yang diharapkan.

Mengingat akan faktor-faktor seperti tersebut di atas, maka dalam praktek mulailah dicari suatu sistem pendanaan yang mempunyai *terms and conditions* yang lebih *businesslike* dan tidak jauh dengan sistem perkreditan biasa, tetapi menjangka masyarakat luas selaku konsumen. Maka mulailah kemudian dikembangkan sistem yang disebut “pembiayaan konsumen” ini.

Kebutuhan yang semakin tinggi akan alat transportasi berupa kendaraan bermotor di kalangan masyarakat, serta persaingan yang ketat diantara para Agen Tunggal Pemegang Merek (ATPM) dalam industri kendaraan bermotor,

mendorong semakin terciptanya kondisi untuk mempermudah kepemilikan kendaraan bermotor. Tidak heran apabila iklan yang sangat merayu konsumen bermunculan, dengan inti memberi kemudahan, muncullah beragam iklan mulai dari cicilan/angsuran kredit ringan, tanpa uang muka, biaya administrasi ringan sampai ke bunga nol persen.

Melalui instrumen perjanjian pembiayaan konsumen, dalam sekejap konsumen dapat segera mengendarai kendaraan yang diinginkan. Tetapi tidak banyak konsumen yang menyadari bahwa konsekuensi dan berbagai kemungkinan negatif sangat mengikat dibalik berbagai kemudahan yang ditawarkan sehingga menyebabkan konsumen terlena. Memang di sisi lain, pembiayaan konsumen kelihatan membantu konsumen yang tidak memiliki uang cukup untuk membeli kendaraan yang harganya cukup mahal di Indonesia. Konsumen cukup menghubungi pensuplai (*dealer*) kendaraan yang diinginkan dan perusahaan pembiayaan. Biasanya keduanya merupakan perusahaan dalam

kelompok perusahaan yang sama meskipun tidak selalu demikian.³

Pembelian kendaraan dilakukan secara tunai dengan pihak penyuplai sementara konsumen cukup membayar uang muka (*down payment*) yang besarnya bervariasi, sesuai keinginan atau label harga yang telah ditetapkan. Lalu harga tunai kendaraan dikurangi uang muka yang dibayarkan menjadi hutang pokok. Hutang pokok itu berikutan bunganya harus dilunasi secara angsuran dalam jangka waktu yang telah disepakati, biasanya sekitar tiga tahun. Semua ini dituangkan dalam bentuk “Perjanjian Pembiayaan dengan Hak Milik Secara Fidusia”.

Konsumen juga akan diminta menandatangani perjanjian pembiayaan itu dengan semacam “surat pernyataan bersama” dan “surat kuasa untuk menarik/mengambil kembali kendaraan”. Sesudah itu, baru kendaraan itu diserahkan kepada konsumen. Sekilas cara ini memang dirasakan mudah. Tidak perlu bayar lunas kendaraan sudah bisa dipakai kemana-mana.

Tetapi sebenarnya sepanjang berlakunya perjanjian pembiayaan

konsumen dapat saja dibelit masalah. Di mata hukum, konsumen belumlah menjadi pemilik kendaraan. Menurut perjanjian pembiayaan, kendaraan tersebut masih dimiliki perusahaan pembiayaan (kreditur). Konsumen hanyalah sebagai peminjam atau pemakai saja. Kendaraan baru menjadi milik konsumen bila semua angsuran telah dilunasi.⁴ memang tidak mudah menemukan klausula yang menyatakan kendaraan itu milik perusahaan pembiayaan saat penandatanganan perjanjian pembiayaan, apalagi biasanya konsumen sudah terlalu yakin akan segera memiliki kendaraan.⁵

Masalah baru muncul bila pembayaran angsuran kendaraan tertunda. Seringkali tanpa surat peringatan, pihak perusahaan pembiayaan segera mengambil kendaraan dengan berbekal surat kuasa penarikan, meskipun angsuran tinggal beberapa kali saja. Kedudukan konsumen menjadi sangat lemah, karena tidak jelas nasib sejumlah uang muka dan angsuran yang telah dibayarkan. Menurut perjanjian pembiayaan konsumen, konsumen dianggap telah melepaskan haknya

³ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 219

⁴ Munir Fuady, *Op.Cit.*, Hal. 220

⁵ Yusuf Shofie, *Loc.Cit.*

untuk mengajukan keberatan atas penarikan kendaraan sebagai barang jaminan, perhitungan hasil penjualan kendaraan yang ditarik, potongannya serta sejumlah hutang atau sisa hutang bunga dan biaya-biaya lainnya, termasuk denda-denda dan biaya pengambilan (penarikan) dan penjualan kembali kendaraan.⁶

Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumen

Kebebasan berkontrak adalah refleksi dari perkembangan paham pasar bebas yang dipelopori oleh Adam Smith. Adam Smith dengan teori ekonomi menjadi dasar pemikiran Jeremy Bentham yang dikenal dengan *utilitarianism*. *Utilitarianism* dan teori klasik *laissez faire* dianggap saling melengkapi dan sama-sama menghidupkan pemikiran liberal individualistis.⁷ Keduanya percaya individualisme sebagai nilai dan mekanisme sosial; dan kebebasan berkontrak dianggap sebagai suatu prinsip yang umum. Dalam perkembangannya, *laissez faire*

menimbulkan kepincangan dalam kehidupan masyarakat dan akibatnya kebebasan berkontrak mendapat pembatasan dari negara.

Dalam perkembangannya ternyata kebebasan berkontrak dapat mendatangkan ketidakadilan karena prinsip ini hanya dapat mencapai tujuannya, yaitu mendatangkan kesejahteraan seoptimal mungkin, bila para pihak memiliki *bargaining power* yang seimbang. Dalam kenyataannya hal tersebut sering tidak terjadi demikian sehingga kedudukan para pihak tidak seimbang.

Asas kebebasan berkontrak di dalam pustaka-pustaka yang berbahasa Inggris dituangkan dengan istilah "*Freedom of Contract*" atau "*Liberty of Contract*" atau "*Party Autonomy*". Istilah yang pertama lebih umum dipakai daripada yang kedua dan ketiga. Asas kebebasan berkontrak merupakan asas yang universal sifatnya, artinya dianut oleh hukum perjanjian di semua negara pada umumnya.

Dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia dan perundang-undangan lainnya tidak ada ketentuan yang secara tegas menentukan tentang berlakunya "asas kebebasan berkontrak" bagi

⁶ Munir Fuady, *Op.Cit.*, Hal. 221

⁷ Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Cetakan I, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993, hlm.17

perjanjian-perjanjian yang dibuat menurut hukum Indonesia. Namun tidaklah berarti bahwa asas kebebasan berkontrak tidak menguasai perjanjian Indonesia. Berlakunya asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian Indonesia dapat disimpulkan dari Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata yang berbunyi:

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”.

Menurut Subekti, cara menyimpulkan asas kebebasan berkontrak ini adalah dengan jalan menekankan perkataan “semua”, kata yang ada di muka perkataan perjanjian.⁸ Di dalam asas kebebasan berkontrak terkandung suatu pandangan bahwa orang bebas untuk melakukan atau tidak melakukan perjanjian, bebas dengan siapa ia mengadakan perjanjian, bebas tentang apa yang diperjanjikan dan bebas untuk menetapkan syarat-syarat perjanjian.

Menurut Sutan Remy Sjahdeini asas kebebasan berkontrak menurut hukum perjanjian Indonesia, meliputi ruang lingkup sebagai berikut:⁹

1. Kebebasan untuk membuat atau tidak membuat perjanjian;
2. Kebebasan untuk memilih pihak dengan siapa ia ingin membuat perjanjian;
3. Kebebasan untuk menentukan atau memilih causa dan perjanjian yang akan dibuatnya;
4. Kebebasan untuk menentukan obyek perjanjian;
5. Kebebasan untuk menentukan bentuk suatu perjanjian;
6. Kebebasan untuk menerima atau menyimpangi ketentuan undang-undang yang bersifat operasional (*aanvullend optional*).

Sekalipun asas kebebasan berkontrak diakui oleh KUH Perdata hakikatnya banyak dibatasi oleh KUH Perdata itu sendiri, tetapi daya kerjanya masih sangat longgar. Kelonggaran ini telah menimbulkan ketimpangan-ketimpangan dan ketidakadilan bila para pihak yang membuat perjanjian tidak sama kuat kedudukannya atau mempunyai *bargaining position* yang sama.

Pembangunan institusi-institusi perekonomian Indonesia tidak selalu diikuti oleh pembangunan hukum yang menunjang dan mengatur institusi-institusi perekonomian tersebut. Keadaan ini terjadi sebagai

⁸ Subekti, *Op.Cit.*, Hal. 4

⁹ *Ibid.*, Hal. 47

akibat tidak dilakukannya secara serentak pembangunan institusi-institusi perekonomian dan pembaharuan hukum. Keadaan yang demikian ini antara lain dapat terlihat secara nyata dari perkembangan yang pesat di bidang pembiayaan konsumen. Perjanjian pembiayaan konsumen merupakan perjanjian yang timbul karena kebutuhan dalam dunia bisnis. Dalam perjanjian pembiayaan konsumen melibatkan 3 (tiga) pihak yaitu pihak perusahaan pembiayaan, konsumen dan supplier. Hubungan hukum yang terjadi dalam perjanjian pembiayaan adalah hubungan antara pihak kreditur dan konsumen, hubungan antara konsumen dengan supplier dan hubungan antara penyedia dana dengan supplier.

Hubungan antara pihak kreditur dengan konsumen adalah hubungan kontraktual dalam hal ini kontrak pembiayaan konsumen. Dimana pihak pemberi biaya sebagai kreditur dan pihak penerima biaya (konsumen) sebagai pihak debitur. Pihak pemberi biaya berkewajiban untuk memberi sejumlah uang untuk pembelian sesuatu barang konsumsi, sementara pihak penerima biaya (konsumen) berkewajiban utama untuk membayar kembali uang tersebut

secara cicilan kepada pihak pemberi biaya. Jadi hubungan kontraktual antara pihak penyedia dana dengan pihak konsumen adalah sejenis perjanjian kredit. Sehingga ketentuan-ketentuan tentang perjanjian pinjam-meminjam (dalam KUHPdata) berlaku sementara ketentuan perkreditan yang diatur dalam peraturan perbankan secara yuridis formal tidak berlaku berhubung pihak pemberi biaya bukan pihak bank sehingga tidak tunduk kepada peraturan perbankan. Dengan demikian, sebagai konsekuensi yuridis dari perjanjian pembiayaan konsumen tersebut, maka setelah seluruh kontrak ditandatangani, dan dana sudah dicairkan serta barang sudah diserahkan oleh supplier kepada konsumen, maka barang yang bersangkutan sudah langsung menjadi milik konsumen, walaupun kemudian biasanya barang tersebut dijadikan jaminan hutang lewat perjanjian hak milik secara fidusia.

Hubungan antara pihak konsumen dengan pihak supplier terdapat suatu hubungan jual beli, dalam hal ini jual beli bersyarat, dimana pihak supplier selaku penjual menjual barang kepada pihak konsumen selaku pembeli, dengan

syarat bahwa harga akan dibayar oleh pihak ketiga yaitu pihak pemberi biaya. Syarat tersebut mempunyai arti bahwa apabila karena alasan apapun pihak pemberi biaya tidak dapat menyediakan dananya, maka jual beli antara pihak supplier dengan pihak konsumen sebagai pembeli akan batal. Karena adanya perjanjian jual beli, maka seluruh ketentuan tentang jual beli yang relevan akan berlaku. Misalnya tentang adanya kewajiban “menanggung” dari pihak penjual, kewajiban purna jual (garansi) dan sebagainya.

Hubungan penyedia dana dengan supplier dalam hal ini antara pihak penyedia dana (pemberi biaya) dengan pihak supplier (penyedia barang) tidak mempunyai sesuatu hubungan hukum yang khusus, kecuali pihak penyedia dana hanya pihak ketiga yang disyaratkan, yaitu disyaratkan untuk menyediakan dana untuk digunakan dalam perjanjian jual beli antara pihak supplier dengan pihak konsumen. Karena itu, jika pihak penyedia dana wanprestasi dalam menyediakan dananya, sementara kontrak jual beli maupun kontrak pembiayaan konsumen telah selesai dilakukan, jual beli bersyarat antara pihak supplier dengan

konsumen akan batal, sementara pihak konsumen dapat menggugat pihak pemberi dana karena wanprestasi tersebut.

Dari ketiga hubungan tersebut yang terpenting adalah hubungan antara kreditur dengan konsumen. Hubungan antara kreditur dengan konsumen didasarkan pada perjanjian pembiayaan konsumen. Namun sampai saat ini tidak atau belum ada pedoman atau tuntunan, yang dapat dijadikan acuan oleh perusahaan pembiayaan mengenai apa saja isi atau klausul-klausul yang seyogianya dimuat atau tidak dimuat dalam suatu perjanjian pembiayaan konsumen tersebut.

Diharapkan perjanjian pembiayaan konsumen yang dibuat dengan klausul-klausul tertentu dapat memberikan keamanan bagi pihak perusahaan pembiayaan karena dana yang telah dikeluarkan oleh perusahaan perlu dilindungi, dan harus pula dapat melindungi konsumen selaku debitur yang dalam batas-batas tertentu sering berada pada posisi yang lemah bila berhadapan dengan perusahaan pembiayaan sebagai kreditur.

Perjanjian pembiayaan konsumen yang dibuat antara

perusahaan pembiayaan dan penerima pembiayaan (debitur), dibuat dengan berlandaskan semata-mata hanya kepada asas kebebasan berkontrak. Sebagaimana lazimnya pada setiap pembuatan perjanjian yang semata-mata berlandaskan pada asas kebebasan berkontrak, maka juga pembuatan perjanjian pembiayaan konsumen, masing-masing pihak berusaha untuk merebut atau menciptakan dominasi terhadap pihak lainnya, maka yang saling berhadapan adalah dua lawan janji dan bukannya mitra janji.

Dalam hal perjanjian pembiayaan konsumen, kedudukan perusahaan pembiayaan sebagai kreditur dan penerima pembiayaan sebagai debitur tidak pernah seimbang. Perjanjian Pembiayaan Konsumen yang dilandaskan hanya pada asas kebebasan berkontrak semata-mata, isinya atau klausul-klausulnya dapat sangat berat sebelah, yaitu akan lebih banyak melindungi kepentingan pihak yang kuat.

Di dalam praktik pembiayaan konsumen yang lazim di Indonesia, pada umumnya perjanjian pembiayaan konsumen yang dipakai adalah perjanjian standar atau perjanjian baku yang klausul-klausulnya telah disusun

sebelumnya oleh perusahaan pembiayaan. Dengan demikian konsumen sebagai calon debitur hanya mempunyai pilihan antara menerima seluruh isi atau klausul-klausul perjanjian itu atau tidak bersedia menerima klausul-klausul itu baik sebagian atau seluruhnya, yang berakibat konsumen tidak akan menerima pembiayaan tersebut.

Sikap perusahaan pembiayaan sebagaimana digambarkan di atas pada dasarnya bukan terjadi *by policy* (bukan terjadi karena memang kebijakan perusahaan pembiayaan menghendaki demikian). Pihak pemerintah maupun kantor-kantor pusat perusahaan pembiayaan tersebut tidak pernah menggariskan kebijakan bahwa debitur tidak dibenarkan untuk merundingkan atau meminta perubahan atas klausul-klausul perjanjian pembiayaan yang disusun oleh perusahaan pembiayaan yang bersangkutan. Hanya saja perubahan atas klausul-klausul tersebut harus diputuskan dan disetujui oleh kantor-kantor pusat perusahaan pembiayaan yang bersangkutan.

Pemimpin atau kepala cabang perusahaan pembiayaan yang bersangkutan di daerah sama sekali tidak mempunyai wewenang untuk

memberikan persetujuan atas perubahan dari klausul-klausul yang dikehendaki oleh debitur. Bukan saja proses perundingan atas klausul-klausul itu dirasakan memakan waktu dan pikiran bagi petugas dan pemimpin cabang perusahaan pembiayaan yang bersangkutan, yang pada umumnya tidak paham akan segi-segi hukum yang tersangkut di dalamnya, tetapi juga proses untuk mendapatkan keputusan dari kantor pusat perusahaan pembiayaan yang bersangkutan akan memakan waktu yang cukup lama juga.

Mengingat pada saat ini orang yang membutuhkan pembiayaan (calon debitur) masih jauh lebih banyak dari jumlah pembiayaan yang dapat ditawarkan oleh perusahaan pembiayaan, maka para pemimpin cabang perusahaan pembiayaan lebih memilih untuk hanya melayani calon-calon debitur yang bersedia menerima klausul-klausul yang sudah tersedia tanpa perubahan sebagaimana yang telah disusun oleh kantor pusat perusahaan pembiayaan tersebut, daripada harus melayani calon debitur yang menginginkan perjanjian pembiayaan konsumen dengan klausul-klausul yang dirundingkan.

Perkembangan keadaan menjadi seperti ini lebih-lebih lagi karena ditunjang oleh kenyataan bahwa debitur yang kebanyakan terdiri dari konsumen-konsumen dan golongan ekonomi lemah itu sering tidak merasa perlu untuk bersusah-payah merundingkan klausul-klausul perjanjian pembiayaan dan dana yang diterimanya.

Hukum seyogyanya memberikan keadilan, karena keadilan itulah tujuan dari hukum. Oleh karena itu sudah seyogyanya bila hukum yang mengatur mengenai perjanjian pembiayaan konsumen memberikan pula keadilan kepada para pihak. Dalam hubungan ini, maka isi atau klausul-klausul perjanjian pembiayaan konsumen antara perusahaan pembiayaan dan debitur tidak dapat didasarkan hanya kepada asas kebebasan berkontrak saja. Menyerahkan pembuatan perjanjian pembiayaan konsumen kepada bekerjanya mekanisme asas kebebasan berkontrak semata-mata, hanya menciptakan ketidakseimbangan dan ketidakselarasan hubungan antara perusahaan pembiayaan sebagai kreditur dan konsumen sebagai debitur. Kiranya perlu ada pembatasan-pembatasan terhadap

bekerjanya asas kebebasan berkontrak yang dilakukan oleh negara.

Tidak ada kebebasan berkontrak yang mutlak, Negara dapat saja mengatur dengan melarang klausul-klausul dalam suatu kontrak yang dapat berakibat buruk atau merugikan kepentingan masyarakat. Lebih-lebih lagi di alam negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, adalah sudah selayaknya apabila negara tidak membiarkan perbuatan perjanjian pada umumnya dan perbuatan perjanjian pembiayaan konsumen pada khususnya hanya semata-mata diserahkan kepada bekerjanya mekanisme asas kebebasan berkontrak yang tidak terbatas.

Pada hakikatnya kebebasan berkontrak ini dibatasi oleh beberapa faktor. Menurut Ridwan Khairandy faktor-faktor yang mempengaruhi pembatasan kebebasan berkontrak, yaitu:¹⁰

1. Semakin berpengaruhnya ajaran itikad baik dimana itikad baik tidak hanya pada pelaksanaan kontrak, tetapi juga harus ada pada saat dibuatnya kontrak;

2. Makin berkembangnya ajaran penyalahgunaan keadaan (*misbruik van amstandigheden atau undue influence*).

Karena asas kebebasan berkontrak diakui oleh KUH Perdata, maka seyogyanya penentuan mengenai klausul-klausul yang dilarang atau yang diwajibkan dituangkan dalam bentuk undang-undang. Sejalan dengan hal tersebut, maka UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah mengatur tentang pencantuman klausula baku sebagaimana di atur dalam pasal 18. berkaitan dengan perjanjian pembiayaan konsumen adalah pasal 18 ayat (1) huruf d yang menyatakan bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk perdagangan dilarang membuat dan/atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Larangan dari huruf d dari pasal 18 ayat (1) sudah tepat. Klausula

¹⁰ Ridwan Khairandy, *Itikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak*, Cetakan II, Universitas Indonesia Fakultas Hukum, Pascasarjana, Jakarta, 2004, hlm.3

baku yang berisikan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha adalah tidak adil. Dalam praktek, dengan adanya pemberian kuasa, maka pihak perusahaan pembiayaan seringkali melakukan tindakan-tindakan yang dapat merugikan konsumen. Meskipun telah ada larangan sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (1) huruf d UU No. 8 tahun 1999, dalam praktek perjanjian seperti ini tetap dilakukan oleh pelaku usaha. Untuk itu diperlukan pembinaan dan pengawasan yang efektif oleh pemerintah c.q. instansi-instansi yang terkait dengan pembiayaan konsumen terhadap klausula-klausula yang ada dalam perjanjian pembiayaan konsumen. Agar ketentuan tersebut benar-benar dipatuhi oleh perusahaan pembiayaan, maka tidak dipenuhinya ketentuan tersebut hendaknya dapat dijatuhkan sanksi administratif kepada perusahaan pembiayaan yang bersangkutan.

Perlindungan Hukum Terhadap Debitur Akibat Penarikan Barang Jaminan Dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumen

Jaminan-jaminan yang diberikan dalam transaksi pembiayaan

konsumen ini pada prinsipnya serupa dengan jaminan terhadap perjanjian kredit bank biasa, khususnya kredit konsumsi. Untuk itu, dapat dibagi ke dalam jaminan utama, jaminan pokok dan jaminan tambahan.

1. Jaminan utama

Sebagai suatu kredit, maka jaminan pokoknya adalah kepercayaan dari kreditur kepada penerima fasilitas (konsumen) bahwa pihak konsumen dapat dipercaya dan sanggup membayar hutang-hutangnya. Jadi disini, prinsip-prinsip pemberian kredit berlaku. Misalnya prinsip 5C (*Collateral, Capacity, Character, Capital, Condition of economy*).

2. Jaminan Pokok

Sebagai jaminan pokok terhadap transaksi pembiayaan konsumen adalah barang yang dibeli dengan dana tersebut. Jika dana tersebut diberikan misalnya untuk membeli mobil, maka mobil yang bersangkutan menjadi jaminan pokok. Biasanya jaminan tersebut dibuat dalam bentuk *Fiduciary Transfer Of Ownership* (Fidusia). Karena

adanya Fidusia ini, amak biasanya seluruh dokumen yang berkenaan dengan kepemilikan barang yang bersangkutan akan dipegang oleh pihak kreditur (Pemberi dana) hingga kredit lunas.

3. Jaminan Tambahan

Sering juga dimintakan jaminan tambahan terhadap transaksi pembiayaan konsumen ini, walupun tidak seketat jaminan untuk pemberian kredit bank. Biasanya jaminan tambahan terhadap transaksi seperti ini berupa pengakuan hutang (*Promissory notes*), atau *Acknowledgement of Indebtedness*, kuasa menjual barang, dan *Assingment of Proceed (Cessie)* dari asuransi. Disamping itu, sering juga dimintakan “persetujuan istri/suami” Untuk konsumen pribadi dan persetujuan Komisaris/RUPS untuk konsumen perusahaan, sesuai ketentuan Anggaran dasarnya.¹¹

Dengan adanya perjanjian penyerahan hak milik ecara fidusia,

maka penerima fasilitas/debitur dianggap telah menyerahkan hak milik atas barang jaminan kepada pemberi fasilitas/kreditur. Oleh karenanya sejak ditandatanganinya perjanjian hak milik secara fidusia dianggap telah terjadi pengalihan hak milik.

Fiduciarie Eigendom Over Dracht atau penyerahan hak milik atas dasar kepercayaan timbul atas dasar kebutuhan masyarakat. Masyarakat membutuhkan pinjaman atau kredit dengan jaminan benda bergerak tetapi benda bergerak yang dijaminan masih dikuasai penerima fasilitas karena diperlukan sehari-hari untuk melanjutkan usaha atau keperluan bekerja sehari-hari.

Mengingat kebutuhan yang cukup besar dan terus meningkat bagi dunia usaha atas tersedianya dana untuk memenuhi kebuuthan hukum tentang jaminan ini maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia. Dalam Pasal 1 angka 1 UU Fidusia disebutkan bahwa :

Jaminan Fidusia adalah hak jaminan atas benda bergerak baik yang berwujud maupun benda yang tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebani Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Undang)undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan

¹¹ Munir Fuady, *Op.Cit.*, hlm.. 224.

yang tetap berada dalam penguasaan. Pemberi fidusia, sebagai tanggungan bagi pelunasan utang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada penerima fidusia terhadap kreditur lainnya.

Dari pengertian fidusia tersebut maka unsur atau elemen pokok jaminan fidusia yaitu :¹²

1. Jaminan fidusia adalah tanggungan untuk pelunasan utang;
2. Utang yang dijaminan jumlahnya tertentu;
3. Obyek jaminan fidusia adalah berada bergerak berwujud maupun tidak berwujud, benda tidak bergerak, khususnya bangunan yang tidak dapat dibebani Hak Tanggungan yang penguasaan benda jaminan tersebut masih dalam kekuasaan pemberi fidusia.
4. Jaminan fidusia memberikan hak preferent atau hak diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur lain.
5. Hak milik, atas benda jaminan berpindah kepada kreditur atas dasar kepercayaan tetapi benda

tersebut masih dalam penguasaan pemilik benda.

Untuk melakukan perjanjian fidusia harus dilakukan melalui tahap-tahap pembebanan jaminan fidusia. Yang dimaksud dengan tahap-tahap pembebanan fidusia adalah rangkaian perbuatan hukum dari dibuatnya perjanjian pokok yang antara lain berupa perjanjian pembiayaan konsumen, pembuatan akta jaminan fidusia sampai dilakukannya pendaftaran di Kantor Pendaftaran Fidusia dengan mendapatkan Sertifikat Jaminan Fidusia.

Jaminan fidusia dinyatakan lahir pada tanggal dicatatnya jaminan fidusia dalam Buku Daftar Fidusia. Setelah kantor pendaftaran fidusia menerima permohonan pendaftaran fidusia maka akan memuat jaminan fidusia dalam Buku Daftar Fidusia pada tanggal yang sama dengan tanggal penerimaan permohonan pendaftaran. Hari dan tanggal lahirnya jaminan fidusia ini sangat penting karena menandai atau membuktikan lahirnya hak preferent atau hak yang didahulukan bagi kreditur sebagai penerima fidusia sehingga kreditur yang menerima fidusia memiliki kedudukan yang diutamakan atas jaminan fidusia. Kreditur sebagai

¹² Gunawan Widjaja, *Jaminan Fidusia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 3

penerima fidusia yang telah memiliki hak preferent tidak perlu kuatir seandainya pemberi fidusia akan mengalihkan seperti menjual, menyewakan, menjaminkan kembali atau mungkin diletakkan sita jaminan oleh pihak lain, karena undang-undang memberikan perlindungan dan kekuatan hukum bagi penerima fidusia yang memiliki hak preferent dan kreditur sebagai penerima jaminan fidusia dapat mengikuti benda yang menjadi obyek jaminan fidusia dalam tangan siapapun benda itu berada (*sifat droit de suite*). Apabila hak preferent ini belum lahir kemudian jaminan fidusia telah dijual atau diletakkan sita jaminan oleh pihak lain maka pembebanan jaminan fidusia tidak dapat dilakukan, akibatnya kreditur kehilangan hak preferent atas jaminan fidusia tersebut dan kreditur hanya memiliki hak konkuren atau hak berbagi dengan kreditur lainnya terhadap jaminan fidusia.

Segi positif pembebanan jaminan secara fidusia adalah karena prosedur lebih mudah, fleksibel dan cepat disamping biayanya pun lebih murah. Selain memberikan kemudahan dalam prosedur pemberian jaminan, kreditur terjamin untuk pinjaman yang diberikannya,

sedangkan penerima fasilitas, tetap dapat menggunakan barang yang diajaminnya.

Perjanjian pemberian Jaminan Fidusia antara Penerima Fasilitas Pembiayaan Konsumen dengan Perusahaan Pembiayaan sebagai pihak Pemberi Fasilitas merupakan perjanjian yang tidak terlepas dari perjanjian pembiayaan konsumen. Dalam perjanjian pembebanan Jaminan secara Fidusia, tidak terlihat keseimbangan posisi antara penerima fasilitas, dan pemberi fasilitas. Hal tersebut terlihat jelas dalam klausul-klausul perjanjian yang dibuat secara baku oleh pihak pemberi fasilitas yang cenderung memberatkan pihak pemberi jaminan/penerima fasilitas. Pada akhirnya manfaat perjanjian Fidusia ini hanya dinikmati oleh pihak penerima jaminan/pemberi fasilitas.

Perjanjian pembiayaan konsumen diawali dengan pengisian formulir aplikasi permohonan debitur/penerima fasilitas. Dalam aplikasi permohonan ini berisi biodata lengkap seperti : Data Pribadi; Data Pekerjaan dan dan Penghasilan; Data Suami/istri; Data Penjamin; Pihak yang dapat dihubungi dalam keadaan darurat; data Kendaraan; Pembiayaan; Pembayaran Pertama pada Dealer;

Data Dealer dan Pernyataan Pemohon tentang, kesediaan terikat pada syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan perjanjian sewa beli kendaraan bermotor. Debitur/penerima fasilitas diminta membuat surat kuasa dengan mengisi formulir surat kuasa yang telah disiapkan oleh pihak perusahaan untuk memberikan kuasanya kepada Perusahaan Pembiayaan, melakukan tindakan-tindakan berkenaan dengan pelunasan utang debitur atas benda yang menjadi obyek jaminan Fidusia apabila debitur melakukan wanprestasi/cidera janji.

Setelah permohonan debitur dinyatakan diterima maka dimulailah pembuatan perjanjian pokok dengan syarat-syaratnya dan ketentuan-ketentuan antara kreditur dan debitur secara bawah tangan. Di dalam pasal-pasal perjanjian pokok dicantumkan besar utang, cara pembayaran dan jangka waktu pembayaran utang dan data-data obyek jaminan Fidusia. Dari ketentuan-ketentuan tersebut yang tertuang dalam klausul-klausul, terlihat isinya sangat merugikan pihak debitur/pemberi Fidusia dan menguntukan pihak kreditur/penerima Fidusia jika terjadi wanprestasi dikemudian hari. Hal ini tentu tidak memenuhi azas keseimbangan dalam

suatu perikatan, namun demikian karena. Kebutuhan hidup debitur/pemberi Fidusia, ketentuan demikian pun tetap debitur setuju dengan membubuhkan tanda tangan. Dan sejak saat itu maka telah terjadi ikatan antara kreditur dan debitur dengan hak dan kewajiban masing-masing pihak sebagaimana diatur dalam ketentuan-ketentuan perjanjian sewa beli pembiayaan konsumen. Begitu juga halnya dengan status kepemilikan benda/kendaraan bermotor yang menjadi obyek jaminan Fidusia, resmi menjadi milik pihak kreditur/penerima Fidusia, sedangkan kreditur hanya dianggap sebagai penyewa sampai ia melunasi utangnya kepada kreditur. Dan jika utang tersebut telah lunas dibayar debitur/pemberi Fidusia kepada kreditur/penerima Fidusia maka barulah secara nyata ia sebagai pemilik kendaraan bermotor tersebut dengan memegang Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB).

Perjanjian penyerahan hak milik secara Fidusia tidak memenuhi tahap-tahap yang diharuskan oleh Undang-undang. Dalam praktek, pemberi fasilitas, pembiayaan (kreditur) tidak mendaftarkan jaminan Fidusia ke Kantor Pendaftaran Fidusia

dengan alasan ekonomis yaitu mengurangi biaya yang harus dikeluarkan. Kreditur berpegang pada isi perjanjian bahwa penyerahan hak milik secara Fidusia berlaku sejak tanggal perjanjian ditanda tangani. Terhitung sejak saat itu konsumen bukan lagi sebagai pemilik barang melainkan sebagai peminjam/pemakai saja.

Ketentuan dalam perjanjian tersebut apabila dikaitan dengan Undang-Undang Fidusia maka akan terlihat bahwa perjanjian tersebut tidak sesuai dengan aturan-aturan yang ada dalam Undang-Undang Fidusia. Jaminan Fidusia harus didaftarkan ke Kantor Pendaftaran Fidusia untuk diterbitkan sertifikat jaminan. Sejak sertifikat jaminan Fidusia diterbitkan maka barulah perjanjian penyerahan. Hak milik secara Fidusia berlaku dan mengikat para pihak. Dengan tidak didaftarkannya perjanjian Fidusia ke Kantor Pendaftaran Fidusia maka perjanjian tersebut belum mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi para pihak, oleh karenanya kreditur atau penyedia fasilitas pembiayaan tersebut tidak mempunyai kedudukan sebagai kreditur preferent atau kreditur yang diutamakan dari kreditur yang lainnya.

Untuk memberikan kepastian hukum kepada perusahaan pembiayaan konsumen maupun kepada konsumen sebagai debitur, perlu dilakukan pendaftaran jaminan fidusia. Untuk itu pada tahun 2012 dikeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 130/PMK.010/2012 tentang Pendaftaran Jaminan Fidusia Bagi Perusahaan Pembiayaan Yang Melakukan Pembiayaan Konsumen Kendaraan Bermotor Dengan Pembebanan Jaminan Fidusia.

Dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 130/PMK.010/2012 tersebut diatur secara tegas bahwa perusahaan pembiayaan wajib mendaftarkan jaminan fidusia pada Kantor Pendaftaran Fidusia paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal pembiayaan konsumen.

Lebih lanjut dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 130/PMK.010/2012 dinyatakan bahwa Perusahaan pembiayaan dilarang melakukan penarikan benda jaminan fidusia berupa kendaraan bermotor apabila Kantor Pendaftaran Fidusia belum menerbitkan sertifikat jaminan fidusia

dan menyerahkan kepada perusahaan pembiayaan.

Penarikan benda jaminan fidusia berupa kendaraan bermotor oleh perusahaan pembiayaan wajib memenuhi ketentuan dan persyaratan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai jaminan fidusia dan telah disepakati oleh para pihak dalam perjanjian pembiayaan konsumen kendaraan bermotor. (Pasal 4)

Perusahaan pembiayaan yang melanggar ketentuan mengenai kewajiban mendaftarkan jaminan fidusia akan dikenai sanksi berupa peringatan, pembekuan kegiatan usaha atau pencabutan izin usaha. (Pasal 3 ayat (1)). Sanksi peringatan diberikan secara tertulis paling banyak 3 (tiga) kali dengan masa berlaku masing-masing selama 60 hari kalender. Dalam hal sebelum berakhirnya jangka waktu peringatan tersebut, perusahaan pembiayaan telah mendaftarkan jaminan fidusia, maka peringatan dicabut oleh Menteri Keuangan. Apabila masa peringatan ketiga telah berakhir dan perusahaan pembiayaan tidak mendaftarkan jaminan fidusia maka Menteri Keuangan melakukan pembekuan kegiatan usaha.

Sanksi pembekuan kegiatan usaha diberikan secara tertulis kepada perusahaan pembiayaan dalam waktu 30 hari kalender sejak dikeluarkan surat pembekuan kegiatan usaha. Dalam masa pembekuan kegiatan usaha, perusahaan pembiayaan mendaftarkan jaminan fidusia maka sanksi pembekuan kegiatan usaha dicabut oleh Menteri Keuangan. Apabila masa pembekuan kegiatan usaha telah berakhir dan perusahaan pembiayaan masih tidak mendaftarkan jaminan fidusia, maka Menteri Keuangan memberikan sanksi pencabutan izin usaha.

Dari ketentuan dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 130/PMK.010/2012 tentang Pendaftaran Jaminan Fidusia Bagi Perusahaan Pembiayaan Yang Melakukan Pembiayaan Konsumen Kendaraan Bermotor Dengan Pembebanan Jaminan Fidusia terlihat bahwa Pemerintah berusaha memberikan perlindungan hukum kepada penerima fasilitas/debitur/konsumen atas tindakan perusahaan pembiayaan yang seringkali menarik barang jaminan secara paksa. Upaya hukum yang dapat dilakukan oleh debitur terhadap penarikan barang jaminan dalam

perjanjian pembiayaan konsumen adalah meminta perusahaan pembiayaan menunjukkan Sertifikat Jaminan Fidusia yang dikeluarkan oleh Kantor Pendaftaran Fidusia. Apabila Perusahaan pembiayaan tidak dapat menunjukkan sertifikat jaminan fidusia maka debitur tidak perlu menyerahkan barang jaminan, karena perusahaan pembiayaan tidak mempunyai hak untuk mengeksekusi barang jaminan. Langkah selanjutnya adalah melaporkan perusahaan pembiayaan tersebut kepada Kementerian Keuangan dalam hal ini pun dapat dilaporkan kepada Otoritas Jasa Keuangan, agar perusahaan tersebut dikenakan sanksi sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan.

Apabila perusahaan pembiayaan dapat menunjukkan Sertifikat Jaminan Fidusia, maka upaya yang dilakukan debitur adalah memantau pelaksanaan penjualan kembali (lelang) barang jaminan. Hal ini dilakukan agar debitur mengetahui secara persis berapa harga jual dari barang jaminan, untuk diperhitungkan dengan sisa hutang yang ada. Bila hasil lelang melebihi dari sisa hutang, maka debitur berhak untuk meminta selisihnya.

PENUTUP

Hukum seyogyanya memberikan keadilan, karena keadilan itulah tujuan dari hukum. Oleh karena itu sudah seyogyanya bila hukum yang mengatur mengenai perjanjian pembiayaan konsumen memberikan pula keadilan kepada para pihak. Untuk memberikan perlindungan hukum kepada debitur dalam perjanjian pembiayaan konsumen dikeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 130/PMK.010/2012 tentang Pendaftaran Jaminan Fidusia Bagi Perusahaan Pembiayaan Yang Melakukan Pembiayaan Konsumen Kendaraan Bermotor Dengan Pembebanan Jaminan Fidusia. Dari ketentuan dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 130/PMK.010/2012 tentang Pendaftaran Jaminan Fidusia Bagi Perusahaan Pembiayaan Yang Melakukan Pembiayaan Konsumen Kendaraan Bermotor Dengan Pembebanan Jaminan Fidusia terlihat bahwa Pemerintah berusaha memberikan perlindungan hukum kepada penerima fasilitas /debitur /konsumen atas tindakan perusahaan pembiayaan yang seringkali menarik barang jaminan secara paksa.

DAFTAR RUJUKAN

Gunawan Widjaja, *Jaminan Fidusia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000

Munir Fuady, *Hukum Tentang Pembiayaan Dalam Teori dan Praktik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.

Ridwan Khairandy, *Itikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.

Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 2002.

Sunaryo, *Hukum Lembaga Pembiayaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

Sutan Remi Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993.

Tobing, Rudyanti Dorotea, *Aspek-Aspek Hukum Bisnis Pengertian, Asas, Teori dan Praktik*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2015

Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Kitab Undang-Undang Hukum Dagang

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia

Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 130/PMK.010/2012 tentang Pendaftaran Jaminan Fidusia Bagi Perusahaan Pembiayaan Yang Melakukan Pembiayaan Konsumen Kendaraan Bermotor Dengan Pembebanan Jaminan Fidusia

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945,

**HAK WARIS ANAK DALAM PERKAWINAN CAMPURAN
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2006
TENTANG KEWARGANEGARAAN**

**Oleh : Darwis L. Rampay
Dosen STIH Tambun Bungai Palangka Raya**

Abstrak : Perkawinan campuran adalah perkawinan antara dua orang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia. Anak yang lahir dari perkawinan campuran diakui sebagai WNI. Anak tersebut akan berkewarganegaraan ganda, dan setelah anak berusia 18 tahun atau sudah kawin maka ia harus menentukan pilihannya. Apabila pihak suami WNI, maka ketentuan hukum material berkaitan dengan harta kekayaan diatur berdasarkan hukum suami, yaitu UU Perkawinan. Apabila tidak dilakukan perjanjian perkawinan, maka terhadap harta benda dalam perkawinan campuran ini tunduk pada Pasal 35 UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974. Masalah warisan dalam perkawinan campuran belum ada pengaturan tersendiri di Indonesia, sehingga tetap mengacu kepada hukum adat, hukum Islam dan KUHPerdara. Oleh karena itu warisan yang berkaitan dengan perkawinan campuran, diserahkan kepada suami isteri yang bersangkutan.

Kata Kunci : Hak Waris, Anak, Perkawinan Campuran

LATAR BELAKANG MASALAH

Manusia di dalam perjalanan hidupnya mengalami 3 (tiga) peristiwa penting yaitu waktu dilahirkan, waktu kawin, dan waktu meninggal dunia. Pada waktu seseorang dilahirkan tumbuh tugas baru di dalam keluarganya. Interaksi manusia dalam masyarakat melahirkan berbagai hubungan, baik yang bersifat individual maupun yang bersifat kolektif. Salah satu hubungan manusia yang individual adalah hubungan

antara seorang pria dengan seorang wanita dalam ikatan perkawinan.

Dalam bidang hukum perkawinan hal yang demikian ini adalah suatu yang penting karena ada 2 (dua) makhluk Tuhan yang selanjutnya akan menjadi satu keluarga. Bertemunya dua orang menjadi satu yang masing-masing jadi pengemban dari hak dan kewajiban didalam pertalian perkawinan mempunyai akibat-akibat didalam bidang hukum. Akibat-akibat ini semuanya diatur dalam hukum

perkawinan sebagaimana diperinci lebih lanjut dalam buku satu Kitab Undang-Undang Perdata atau juga kita bisa menggunakan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Kesemua hal tersebut mengatur tentang tata cara perkawinan yang sah menurut hukum negara di samping hukum agama masing-masing.¹³

Suatu perkawinan mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan manusia dikarenakan:

1. Dalam suatu perkawinan yang sah selanjutnya akan menghalalkan hubungan atau pergaulan hidup manusia sebagai suami istri. Hal itu adalah sesuai dengan kedudukan manusia sebagai makhluk manusia yang memiliki derajat dan kehormatan;
2. Adanya amanah dari Tuhan mengenai anak-anak yang dilahirkan. Anak-anak yang telah dilahirkan hendaknya dijaga dan dirawat agar sehat jasmani dan rohani demi kelangsungan hidup keluarga secara baik-baik dan terus menerus;

3. Terbentuknya hubungan rumah tangga yang tentram dan damai dalam suatu rumah tangga yang tentram dan damai diliputi rasa kasih sayang selanjutnya akan menciptakan kehidupan masyarakat yang tertib dan teratur;
4. Perkawinan merupakan suatu bentuk perbuatan ibadah. Perkawinan merupakan salah satu perintah agama kepada yang mampu untuk segera melaksanakannya, karena dengan perkawinan dapat mengurangi perbuatan maksiat penglihatan, memelihara diri dari perzinahan.¹⁴

Pengertian perkawinan menurut ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 (selanjutnya ditulis UU Perkawinan) adalah:

“Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

¹³ Farid Zainal Abidin, *Intisari Hukum Keluarga*, Alumni, Bandung, 1990, Hal.21.

¹⁴ Hazairin, *Tinjauan Mengenai Undang-Undang No 1 Tahun 1974*, Penerbit Tirtamas, Jakarta, 1996, Hal.89.

Pasal 57 UU Perkawinan memberikan pengertian perkawinan campuran sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan perkawinan campuran dalam Undang-Undang ini ialah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia”

UU Perkawinan secara eksplisit tidak mengatur tentang perkawinan beda kewarganegaraan, sedangkan pada kenyataannya sering terjadi perkawinan antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing.¹⁵

Salah satu hal yang biasanya menjadi kendala bagi orang yang yang melaksanakan pernikahan beda kewarganegaraan, baik di dalam maupun di luar negeri adalah mengenai perlindungan hukum apabila dalam perkawinan salah satu orang tua atau kedua orang tua meninggal dunia yang berimbas pada pembagian harta warisan. Hal ini tentu saja menyulitkan dalam proses penyelesaian karena

mereka melangsungkan perkawinan di luar negeri. Di samping itu persoalan yang rentan dan sering timbul dalam perkawinan campuran adalah masalah kewarganegaraan anak.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan (selanjutnya ditulis UU Kewarganegaraan), anak yang dilahirkan dari perkawinan campuran memiliki status kewarganegaraan ganda hingga hingga dia berumur 18 tahun atau telah menikah. Pengaturan ini menimbulkan persoalan apabila di kemudian hari orang tuanya meninggal dunia terutama mengenai penentuan personal yang didasarkan pada asas nasionalitasnya. Lalu bagaimana pengaturan status personal anak yang didasarkan pada asas nasionalitas, bila terdapat pertentangan antara hukum negara yang satu dengan negara yang lain sehingga tidak adanya kepastian hukum, padahal mereka adalah warga negara yang mempunyai hak untuk dilindungi oleh hukum.

Di samping itu hal yang perlu mendapat perhatian dalam perkawinan campuran yang tinggal dalam wilayah hukum Indonesia, yang menyangkut tanggung jawab orang tua terhadap anak yang dihasilkan dari perkawinan campuran menyangkut permasalahan

¹⁵ Retno S. Darussalam, *Hukum Perkawinan dan Perceraian Akibat Perkawinan Campuran*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, Hal.69

surat menyurat atas diri anak tersebut, misalnya tentang akta perkawinan serta status hukum lainnya. Mengingat hal ini, maka akan lebih bijaksana apabila Negara Indonesia yang berlandaskan filsafah Pancasila melalui pemerintahannya bisa memberikan perlindungan dan tata cara pengaturan kepada orang yang akan melangsungkan perkawinan beda kewarganegaraan.

Pengakuan serta pemberian perlindungan hukum kepada anak yang disebabkan dari perkawinan campuran sangat diperlukan untuk dapat menampung segala kenyataan hidup dalam masyarakat. Perlindungan hukum disini ditujukan untuk menjamin rasa kepastian hukum terhadap status anak yang dilahirkan dari perkawinan campuran apabila orang tuanya meninggal, sehingga anak akan merasa tenteram dan tenang menjalani hidup pasca kematian orang tuanya yang berbeda kewarganegaraan.

Aspek Hukum Perkawinan Campuran

Manusia sebagai makhluk hidup mempunyai kebutuhan-kebutuhan seperti makhluk hidup yang lain, baik kebutuhan untuk melangsungkan

eksistensinya sebagai makhluk maupun kebutuhan-kebutuhan yang lain. Ia ingin memenuhi kebutuhan hidupnya dengan melaluinya bersama dengan orang lain dalam ikatan perkawinan yang harmonis, saling percaya, melindungi dan saling mendukung sebagai sepasang suami istri.¹⁶ Perkawinan merupakan suatu jalan yang sangat mulia untuk mengatur kehidupan rumah tangga serta keturunan untuk saling mengenal antara yang satu dengan yang lain, sehingga akan membuka jalan untuk saling tolong menolong.¹⁷

Pesatnya perkembangan teknologi digital menjadikan satu negara dengan negara yang lain tampak tidak ada batas (*boardless*) hal ini memungkinkan terjalinnya komunikasi antar negara, hal inilah yang menjadikan orang-orang dengan kewarganegaraan yang berbeda dapat melangsungkan perkawinan. Perkawinan dimana laki-laki dan perempuan dengan kewarganegaraan yang berbeda ini yang disebut sebagai perkawinan campuran.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Jakarta, Hal.37

¹⁷ Moh. Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam, Analisis UU No 1 Tahun 1974*, Bumi Aksara, 1999, Hal . 31

Pengertian perkawinan campuran terdapat dalam Pasal 57 UU Perkawinan, yaitu :

“Yang dimaksud dengan perkawinan campuran adalah perkawinan antara dua orang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia”.

Dari ketentuan pasal tersebut maka unsur-unsur dari perkawinan adalah:

1. Perkawinan antara seorang pria dan seorang wanita;
2. Perkawinan dilakukan di Indonesia dan tunduk pada aturan yang berbeda;
3. Karena perbedaan kewarganegaraan;
4. Salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia.

Unsur pertama jelas menunjuk kepada asas monogami dalam perkawinan. Unsur kedua menunjukkan kepada perbedaan hukum yang berlaku bagi pria dan wanita yang kawin itu. Tetapi perbedaan itu bukan karena perbedaan agama, suku bangsa, golongan di Indonesia melainkan karena unsur ketiga yaitu perbedaan kewarganegaraan. Perbedaan

kewarganegaraan ini bukan kewarganegaraan asing semuanya, melainkan unsur keempat bahwa salah satu kewarganegaraan itu ialah kewarganegaraan Indonesia. Sedangkan perkawinan yang dilakukan di luar Indonesia menurut Pasal 56 UU Perkawinan adalah perkawinan yang dilangsungkan di luar Indonesia

Tegasnya perkawinan campuran menurut UU ini adalah perkawinan antar warganegara Indonesia dan warganegara asing. Karena berlainan kewarganegaraan tentu saja hukum yang berlaku bagi mereka juga berlainan. Jadi, perkawinan seorang WNI, dengan WNA merupakan perkawinan campuran.

Perkawinan merupakan sebuah lembaga yang memberikan legitimasi seorang pria dan wanita untuk bisa hidup dan berkumpul bersama dalam sebuah keluarga. Untuk dapat melangsungkan perkawinan campuran yang sah secara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Perkawinan, dimana dalam pasal ini disebutkan bahwa sahnya suatu perkawinan didasarkan hukum agamanya dan kepercayaannya masing-masing. Apabila hukum agama yang

bersangkutan membolehkan, maka pernikahan dilakukan menurut agama, dan dilaksanakan oleh pegawai pencatat nikah di KUA Kecamatan. Sedangkan perkawinan campuran yang dilangsungkan dan dilaksanakan oleh selain agama Islam, maka pencatatan dilaksanakan dan dilakukan oleh Kantor Catatan Sipil.

Dalam UU Perkawinan telah ditentukan bahwa sahnya perkawinan di Indonesia adalah berdasarkan masing-masing agama dan kepercayaannya (Pasal 2 ayat 1). Oleh karena itu mengenai perkawinan campuran yang dilakukan di Indonesia harus dilakukan berdasarkan hukum perkawinan Indonesia, jadi kesahan perkawinan tersebut harus berdasarkan hukum agama dan harus dicatat.

Hak Waris Anak Dalam Perkawinan Campuran Berdasarkan Undang-Undang No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan

Anak yang lahir dari perkawinan campuran memiliki kemungkinan bahwa ayah ibunya memiliki kewarganegaraan yang berbeda sehingga tunduk pada dua yurisdiksi hukum yang berbeda. Berdasarkan UU Kewarganegaraan

yang lama, anak hanya mengikuti kewarganegaraan ayahnya, namun berdasarkan UU Kewarganegaraan yang baru anak akan memiliki dua kewarganegaraan.

Status anak dalam perkawinan campuran menurut teori hukum perdata internasional, untuk menentukan status anak dan hubungan antara anak dan orang tua, perlu dilihat dahulu perkawinan orang tuanya sebagai persoalan pendahuluan, apakah perkawinan orang tuanya sah sehingga anak memiliki hubungan hukum dengan ayahnya, atau perkawinan tersebut tidak sah, sehingga anak dianggap sebagai anak luar nikah yang hanya memiliki hubungan hukum dengan ibunya.

Status kewarganegaraan anak dalam perkawinan campuran menurut UU No.62 Tahun 1958 mengatur asas kewarganegaraan tunggal. Indonesia menganut asas kewarganegaraan tunggal, dimana status kewarganegaraan anak mengikuti ayah, sesuai Pasal 13 ayat (1) UU No.62 Tahun 1958 :

“Anak yang belum berumur 18 tahun dan belum kawin yang mempunyai hubungan hukum kekeluargaan dengan ayahnya sebelum ayah itu memperoleh kewarganegaraan Republik

Indonesia, turut memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia setelah ia bertempat tinggal dan berada di Indonesia. Keterangan tentang bertempat tinggal dan berada di Indonesia itu tidak berlaku terhadap anak-anaknya karena ayahnya memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia menjadi tanpa kewarganegaraan.”

Dari segi hukum, lahirnya Undang-Undang No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi perempuan WNI yang menikah dengan pria WNA, agar ia tidak otomatis kehilangan haknya sebagai WNI melainkan ia diberi hak opsi untuk mempertahankan status kewarganegaraannya, sebagai WNI atau mengikuti kewarganegaraan suaminya yang WNA, dan untuk memberikan jaminan kepastian hukum berupa status kewarganegaraan Republik Indonesia bagi anak hasil perkawinan campur dari seorang ibu WNI dan seorang ayah WNA sampai usia 18 tahun atau sudah kawin dan setelah itu ia diwajibkan memilih salah satu status kewarganegaraannya.¹⁸

Dari segi sosial, latar belakang pengaturan status kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak hasil perkawinan campur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2006 adalah perlakuan diskriminasi terhadap anak hasil perkawinan campur yang sah dari seorang ibu WNI dan seorang ayah WNA, anak yang lahir di luar perkawinan campur yang sah dari seorang ibu WNA yang diakui oleh seorang ayah WNI sebagai anaknya dan anak dari ibu WNI yang lahir di luar perkawinan yang sah dengan seorang ayah WNA, yaitu tidak adanya jaminan kepastian hukum sebagai WNA. Status kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak hasil perkawinan campur diatur dalam: Undang-Undang No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6; Peraturan Pemerintah No.2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia Pasal 59 dan Pasal 60; dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.80-HL.04.01 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pendaftaran, Pencatatan, dan Pemberian Fasilitas Keimigrasian

¹⁸ Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990, Hal. 27

Sebagai Warga Negara Indonesia yang Berkewarganegaraan Ganda.

Kewarganegaraan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No.12 Tahun 2006 adalah segala ihwal yang berhubungan dengan warga negara. Hak atas kewarganegaraan sangat penting artinya karena merupakan bentuk pengakuan asasi suatu negara terhadap warga negaranya. Adanya status kewarganegaraan ini akan memberikan kedudukan khusus bagi seorang Warga Negara terhadap negaranya di mana mempunyai hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik dengan negaranya. Indonesia telah memberikan perlindungan hak anak atas kewarganegaraan yang dicantumkan dalam Pasal 5 Undang-Undang No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, di mana disebutkan bahwa setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan.

Dengan adanya hak atas kewarganegaraan anak maka negara mempunyai kewajiban untuk melindungi anak sebagai Warga Negaranya dan juga berkewajiban untuk menjamin pendidikan dan perlindungan hak-hak anak lainnya. Semula, untuk menentukan

kewarganegaraan seseorang didasarkan atas 2 (dua) asas, yaitu :

1. Asas Tempat Kelahiran (*ius Soli*), yaitu asas yang menetapkan kewarganegaraan seseorang berdasarkan tempat kelahirannya. Asas ini dianut oleh negara-negara migrasi seperti USA, Australia, dan Kanada. Untuk sementara waktu asas *ius soli* menguntungkan, yaitu dengan lahirnya anak-anak dari para imigran di negara tersebut maka putuslah hubungan dengan negara asal.
2. Asas Keturunan (*Ius Sanguinis*), yaitu asas yang menetapkan kewarganegaraan seseorang berdasarkan kewarganegaraan orang tuanya (keturunannya) tanpa mengindahkan di mana dilahirkan. Keuntungan dari asas *ius sanguinis* adalah :
 - a. Akan memperkecil jumlah orang keturunan asing sebagai warga negara.
 - b. Tidak akan memutuskan hubungan antara negara dengan warga negara yang lain.
 - c. Semakin menumbuhkan semangat nasionalisme.

d. Bagi negara daratan seperti Cina, yang tidak menetap pada suatu negara tertentu, tetapi keturunan tetap sebagai warga negaranya meskipun lahir di tempat lain (negara tetangga).

Namun sejak dikeluarkannya Undang-Undang No.12 Tahun 2006 lebih memperhatikan asas-asas kewarganegaraan yang bersifat umum atau universal, yaitu :

1. Asas *ius sanguinis (law of the blood)*, adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan negara tempat kelahiran.
2. Asas *ius soli (law of the soil)* secara terbatas, adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang, berdasarkan negara tempat kelahiran, yang diberlakukan terbatas bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang.
3. Asas kewarganegaraan tunggal, adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang.
4. Asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang

menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang.

Asas penentuan kewarganegaraan antara satu negara dengan negara lain berbeda. Hal ini dapat menimbulkan kemungkinan persoalan baru, dimana anak dari hasil perkawinan campuran bisa memiliki dua kewarganegaraan (*bipatride*). *Bipatride* adalah kondisi dimana seseorang memiliki dua kewarganegaraan, atau bahkan seseorang yang lahir dari perkawinan campuran dimungkinkan sekali tidak memiliki kewarganegaraan (*apatride*).

Bipatride terjadi apabila seorang anak yang negara orang tuanya menganut asas *ius sanguinis* lahir di negara lain yang menganut asas *ius soli*, maka kedua negara tersebut menganggap bahwa anak tersebut warga negaranya. Untuk mencegah *bipatride*, maka Undang-Undang No.62 Tahun 1958 Pasal 7 dinyatakan bahwa seorang perempuan asing yang kawin dengan laki-laki Warga Negara Indonesia dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia dengan melakukan pernyataan dengan syarat bahwa dia

harus meninggalkan kewarganegaraan asalnya.

Berdasarkan Undang-Undang, anak yang lahir dari perkawinan seorang wanita WNI dengan pria WNA, maupun anak yang lahir dari perkawinan seorang wanita WNA dengan pria WNI, sama-sama diakui sebagai warga negara Indonesia. Anak tersebut akan berkewarganegaraan ganda, dan setelah anak berusia 18 tahun atau sudah kawin maka ia harus menentukan pilihannya. Pernyataan untuk memilih tersebut harus disampaikan paling lambat 3 (tiga) tahun setelah anak berusia 18 tahun atau setelah kawin. Pemberian kewarganegaraan ganda ini merupakan terobosan baru yang positif bagi anak-anak hasil dari perkawinan campuran. Namun perlu ditelaah, apakah pemberian kewarganegaraan ini akan menimbulkan permasalahan baru di kemudian hari atau tidak. Memiliki kewarganegaraan ganda berarti tunduk pada dua yurisdiksi.

Hukum waris merupakan salah satu bagian dari hukum perdata secara keseluruhan dan merupakan bagian terkecil dari hukum kekeluargaan. Hukum waris erat kaitannya dengan ruang lingkup kehidupan manusia, sebab setiap manusia akan mengalami

peristiwa hukum yang dinamakan kematian mengakibatkan masalah bagaimana penyelesaian hak-hak dan kewajiban. Sebagaimana telah diatur dalam KUHPerdara buku kedua tentang kebendaan dan juga dalam hukum waris Islam, dan juga hukum waris adat.

Pada prinsipnya kewarisan adalah langkah-langkah penerusan dan pengoperaan harta peninggalan baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud dari seorang pewaris kepada ahli warisnya. maksudnya dari pewaris ke ahli warisnya.

Hukum waris (*erfrecht*) yaitu seperangkat norma atau aturan yang mengatur mengenai berpindahnya atau beralihnya hak dan kewajiban (harta kekayaan) dari orang yang meninggal dunia (pewaris) kepada orang yang masih hidup (ahli waris) yang berhak menerimanya. Atau dengan kata lain, hukum waris yaitu peraturan yang mengatur perpindahan harta kekayaan orang yang meninggal dunia kepada satu atau beberapa orang lain.

Menurut. A. Pitlo, hukum waris yaitu suatu rangkaian ketentuan – ketentuan, di mana berhubung dengan meninggalnya seorang, akibat-akibatnya di dalam bidang kebendaan, diatur, yaitu : akibat dari beralihnya

harta peninggalan dari seorang yang meninggal, kepada ahli waris, baik di dalam hubungannya antara mereka sendiri, maupun dengan pihak ketiga.

Dalam membicarakan hukum waris maka ada 3 (tiga) hal yang perlu mendapat perhatian, di mana ketiga hal ini merupakan unsur-unsur pewarisan:

1. Orang yang meninggal dunia / Pewaria / Erflater

Pewaris ialah orang yang meninggal dunia dengan meninggalkan hak dan kewajiban kepada orang lain yang berhak menerimanya. Menurut Pasal 830 KUHPerdara, pewarisan hanya berlangsung karena kematian. Menurut ketentuan pasal 874 KUHPerdara, segala harta peninggalan seorang yang meninggal dunia adalah kepunyaan sekalian ahli warisnya menurut undang-undang sekedar terhadap itu dengan surat wasiat tidak telah diambil setelah ketetapan yang sah. Dengan demikian, menurut KUHPerdara ada dua macam waris : Hukum waris yang disebut pertama, dinamakan Hukum Waris ab intestato (tanpa wasiat). Hukum waris yang

kedua disebut Hukum Waris Wasiat atau *testamentair erfrecht*.

2. Ahli waris yang berhak menerima harta kekayaan itu / *Erfgenaam*

Ahli waris yaitu orang yang masih hidup yang oleh hukum diberi hak untuk menerima hak dan kewajiban yang ditinggal oleh pewaris. Lalu, bagaiman dengan bayi yang ada dalam kandungan?. Menurut Pasal 2 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, anak yang ada dalam kandungan dianggap sebagai telah dilahirkan bilamana keperluan si anak menghendaki. Jadi, dengan demikian seorang anak yang ada dalam kandungan, walaupun belum lahir dapat mewarisi karena dalam pasal ini hukum membuat fiksi seakan – akan anak sudah dilahirkan. Ahli waris terdiri dari :

a. Ahli waris menurut undang – undang (*abintestato*)

Ahli waris ini didasarkan atas hubungan darah dengan si pewaris atau para keluarga sedarah. Ahli waris ini terdiri atas 4 golongan. Golongan I, terdiri dari anak-anak, suami

(duda) dan istri (janda) si pewaris; Golongan II, terdiri dari bapak, ibu (orang tua), saudara–saudara si pewaris; Golongan III, terdiri dari keluarga sedarah bapak atau ibu lurus ke atas (seperti, kakek, nenek baik garis atau pancer bapak atau ibu) si pewaris; Golongan IV, terdiri dari sanak keluarga dari pancer samping (seperti, paman, bibi).

b. Ahli waris menurut wasiat (*testamentair erfrecht*)

Ahli waris ini didasarkan atas wasiat yaitu dalam Pasal 874KUHPerdara, setiap orang yang diberi wasiat secara sah oleh pewaris wasiat, terdiri atas, *testamentair erfgenaam* yaitu ahli waris yang mendapat wasiat yang berisi suatu *erfstelling* (penunjukkan satu atau beberapa ahli waris untuk mendapat seluruh atau sebagian harta peninggalan); *legataris* yaitu ahli waris karena mendapat wasiat yang isinya menunjuk seseorang untuk mendapat berapa hak atas satu atau beberapa macam harta waris, hak atas seluruh dari satu macam benda tertentu, hak untuk

memungut hasil dari seluruh atau sebagian dari harta waris.

Jadi, dengan demikian ada tiga dasar untuk menjadi ahli waris, yaitu, ahli waris atas dasar hubungan darah dengan si pewaris, ahli waris hubungan perkawinan dengan si pewaris, ahli waris atas dasar wasiat.

3. Harta Waris

Hal–hal yang dapat diwarisi dari si pewaris, pada prinsipnya yang dapat diwarisi hanyalah hak–hak dan kewajiban dalam lapangan harta kekayaan. Hak dan kewajiban tersebut berupa, Aktiva (sejumlah benda yang nyata ada dan atau berupa tagihan atau piutang kepada pihak ketiga, selain itu juga dapat berupa hak imateriil, seperti hak cipta); Passiva (sejumlah hutang pewaris yang harus dilunasi pada pihak ketiga maupun kewajiban lainnya). Dengan demikian, hak dan kewajiban yang timbul dari hukum keluarga tidak dapat diwariskan.

Apabila pihak suami warga negara Indonesia, maka ketentuan hukum material berkaitan dengan harta kekayaan diatur berdasarkan hukum

suami, yaitu UU Perkawinan. Namun harta benda perkawinan campuran ini apabila tidak dilakukan perjanjian perkawinan yang menyangkut harta perkawinan maka berkenaan dengan harta perkawinan ini akan tunduk pada Pasal 35, dimana ditentukan, bahwa :

“Harta benda yang diperoleh selama perkawinan menjadi harta bersama; Harta bawaan dari masing-masing suami dan isteri dan harta benda yang diperoleh masing-masing sebagai hadiah atau warisan, adalah dibawah penguasaan masing-masing sepanjang para pihak tidak menentukan lain”.

Selanjutnya mengenai harta bersama ini dapat dikelola bersama-sama suami dan isteri, namun dalam setiap perbuatan hukum yang menyangkut harta bersama harus ada persetujuan kedua belah pihak (Pasal 36 ayat (1)). Sedangkan dalam hal harta bawaan masing-masing suami dan isteri mempunyai hak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum mengenai harta bendanya Pasal 36 ayat (2)).

Apabila terjadi perceraian, maka harta bersama diatur menurut hukumnya masing-masing (Pasal 37), yang dimaksud hukum masing-masing

pihak di dalam undang-undang Perkawinan ini adalah hukum agama, hukum adat atau hukum lainnya. Untuk Perkawinan Campuran akan menjadi masalah Hukum Perdata internasional, karena akan terpaut 2 (dua) sistem hukum perkawinan yang berbeda, yang dalam penyelesaiannya dapat digunakan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 6 ayat (1) GHR (*Regeling of de gemengde huwelijken*) S. 1898 yaitu diberlakukan hukum pihak suami.

Masalah harta perkawinan campuran ini apabila pihak suami warga negara Indonesia, maka tidak ada permasalahan, karena diatur berdasarkan hukum suami yaitu UU Perkawinan. Sedangkan apabila isteri yang berkebangsaan Indonesia dan suami berkebangsaan asing maka dapat menganut ketentuan Pasal 2 dan Pasal 6 ayat (1) GHR, yaitu diberlakukan hukum pihak suami. Namun karena GHR tersebut adalah pengaturan produk zaman Belanda, sebaiknya masalah ini diatur dalam Hukum Nasional, yang disesuaikan dengan perkembangan zaman.¹⁹ Di Indonesia sampai saat ini masih bersifat plural, disamping berlakunya

¹⁹ Majdi, *Analisi Hukum Munakahat*, 2006, Hal.75

hukum waris adat yang beraneka ragam sistemnya dan juga berlaku waris yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata serta hukum waris Islam.

Jadi mengenai Perkawinan Campuran masalah warisan juga belum ada pengaturan tersendiri sehingga sangat memungkinkan terjadinya permasalahan. Masalah warisan ini, karena di Indonesia belum mempunyai peraturan perundang-undangan yang bersifat nasional, maka dalam warisan tetap mengacu kepada hukum adat, hukum Islam dan KUHPerdata. Oleh karena itu warisan yang berkaitan dengan perkawinan campuran, diserahkan kepada suami isteri yang bersangkutan.

PENUTUP

Perkawinan campuran adalah perkawinan antara dua orang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang, anak yang lahir dari perkawinan seorang wanita WNI dengan pria WNA, maupun anak yang lahir dari perkawinan seorang wanita WNA dengan pria WNI, sama-sama diakui

sebagai warga negara Indonesia. Anak tersebut akan berkewarganegaraan ganda, dan setelah anak berusia 18 tahun atau sudah kawin maka ia harus menentukan pilihannya. Apabila pihak suami warga negara Indonesia, maka ketentuan hukum material berkaitan dengan harta kekayaan diatur berdasarkan hukum suami, yaitu UU Perkawinan. Harta benda perkawinan campuran ini apabila tidak dilakukan perjanjian perkawinan yang menyangkut harta perkawinan maka berkenaan dengan harta perkawinan ini akan tunduk pada Pasal 35 UU Perkawinan, dimana ditentukan, bahwa harta benda yang diperoleh selama perkawinan menjadi harta bersama; Harta bawaan dari masing-masing suami dan isteri dan harta benda yang diperoleh masing-masing sebagai hadiah atau warisan, adalah dibawah penguasaan masing-masing sepanjang para pihak tidak menentukan lain. Masalah warisan dalam perkawinan campuran belum ada pengaturan tersendiri di Indonesia, sehingga sangat memungkinkan terjadinya permasalahan. Masalah warisan ini, karena di Indonesia belum mempunyai peraturan perundang-undangan yang bersifat nasional, maka dalam warisan tetap mengacu kepada

hukum adat, hukum Islam dan KUHPerduta. Oleh karena itu warisan yang berkaitan dengan perkawinan campuran, diserahkan kepada suami isteri yang bersangkutan.

DAFTAR RUJUKAN

B. Arief Sidharta, *Aspek Hukum Perkawinan Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.

Fadhil Munandar, *Aspek Hukum Kewarganegaraan (Tinjauan Tentang UU Kewarganegaraan)*, Aneka Ilmu, Jakarta, 2007.

Farid Zainal Abidin, *Intisari Hukum Keluarga*, Alumni, Bandung, 1990

Hazairin, *Tinjauan Mengenai Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 tahun 1974*, Penerbit Tirtamas, Jakarta, 1996.

Lidwina Maria, *Perkawinan Campuran*, Alumni, Bandung, 1999.

Retno S. Darussalam, *Hukum Perkawinan Dan Perceraian Akibat Perkawinan Campuran*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.

Subekti S. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Bandung, 2003

Soerjono Soekanto, *Penelitian Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, CV, Rajawali, Jakarta, 1990.

Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan

GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Oleh : Dekie GG Kasenda
Dosen STIH Tambun Bungai Palangka Raya
E-mail : dekie.kasenda@gmail.com

Abstrak : Paradigma ganti rugi cenderung bermakna bahwa pemegang hak atas tanah itu sudah mengalami kerugian sebelum pelepasan tanahnya untuk kepentingan umum. Keppres Nomor 55 Tahun 1993, Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 mengandung banyak kelemahan dan bersifat represif yang merugikan pemilik hak atas tanah. Beberapa kasus pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menunjukkan bahwa telah timbul berbagai persoalan dalam pelaksanaannya. Mengingat kelemahan-kelemahan dalam peraturan perundang-undangan terdahulu yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pemerintah mencoba untuk memperbaiki kekurangan tersebut. Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk kepentingan umum sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh pemerintah dilakukan bidang per bidang tanah meliputi Tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Nilai ganti kerugian berdasarkan hasil Penilai, menjadi dasar musyawarah penetap kerugian. Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, Tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham; atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Sebagai pertimbangan dalam memutus putusan atas besaran ganti kerugian, pihak yang berkepentingan dapat menghadirkan saksi ahli di bidang penilaian untuk didengar pendapatnya sebagai pembanding atas penilaian ganti kerugian.

Kata kunci : Ganti rugi, pengadaan tanah, kepentingan umum

LATAR BELAKANG MASALAH

Tanah merupakan kebutuhan dasar manusia. Sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat hidupnya. Secara kosmologis, tanah adalah tempat manusia tinggal, tempat

dari mana mereka berasal, dan akan ke mana mereka pergi. Dalam hal ini, tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural, dan politik.²⁰

²⁰ Bernard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, Hal.3

Terkait kepemilikan atas tanah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan dengan tegas tentang hak individu kepemilikan hak atas tanah. Meski demikian, tanah juga memiliki fungsi sosial. Berkaitan dengan fungsi tanah, Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan bahwa walaupun manusia dengan tanah bersifat abadi selaku pemilik tanah, tidak berarti pemilik tanah boleh semena-mena menggunakan haknya, tanpa memperhatikan kepentingan orang lain. Dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, hak milik atas tanah bisa dicabut justru karena tanah memiliki fungsi sosial.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan secara jelas bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya dikuasai oleh negara, dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal ini jelas mengandung amanat konstitusional yang sangat mendasar, yaitu bahwa pemanfaatan dan penggunaan tanah harus dapat mendatangkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini

berarti bahwa setiap hak atas tanah dituntut kepastian mengenai subyek, obyek, serta pelaksanaan kewenangan haknya.²¹

Yang dimaksud dikuasai oleh negara adalah bahwa negara diberi wewenang untuk : (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya; (2) Menentukan dan menetapkan hak-hak yang dapat dimiliki, yaitu bumi, air, dan ruang angkasa sesuai ketentuan yang berlaku; (3) Mengatur dan menetapkan lembaga-lembaga hukum tentang bumi, air, dan ruang angkasa.²²

Dalam rangka meningkatkan kualitas hidup manusia (mewujudkan kesejahteraan rakyat), maka pembangunan merupakan sebuah keniscayaan. Untuk melaksanakan pembangunan, pemerintah memerlukan tanah sebagai tempat kegiatan proyek yang akan dibangun. Pemerintah mempunyai kewajiban menyediakan tanah yang diperlukan untuk pembangunan, antara lain dari tanah negara yang tidak dikuasai oleh rakyat ataupun dengan menyediakan bank tanah bagi kepentingan

²¹ Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung, 2007, Hal 75.

²² Bernhard Limbong, *Op.Cit*, Hal. 5

pembangunan. Namun fakta menunjukkan pemerintah tidak mampu memenuhi penyediaan tanah untuk memenuhi semua kebutuhan pembangunan sehingga banyak proyek pembangunan yang dilakukan harus mengambil tanah rakyat.²³

Seiring dengan tuntutan perkembangan, keperluan tanah untuk pembangunan, baik yang dilakukan oleh pemerintah ataupun oleh swasta, semakin meningkat pesat. Kondisi ini diperparah dengan laju pertumbuhan penduduk Indonesia yang cepat dan juga meningkatnya kebutuhan penduduk, yang tidak mampu diimbangi dengan suplai tanah karena tanah yang tersedia tidak berubah. Kondisi ini menimbulkan konsekuensi yang sangat serius terhadap pola hubungan antara tanah dengan manusia, dan hubungan antara manusia dengan manusia yang berobyek tanah.

²⁴

Konflik pertanahan menjadi isu nasional karena jumlahnya yang tinggi dan banyaknya kendala dalam penyelesaiannya. Konflik pertanahan yang rumit dan tak kunjung mereda dewasa ini disebabkan oleh kelemahan

regulasi dan adanya kesalahan penerapan hukum pertanahan sehingga dalam pelaksanaannya kepentingan pemegang hak atas tanah tidak terlindungi dengan pasti. Tidak adanya stabilitas politik dan otoritas pemerintah yang sangat tinggi juga menyebabkan masalah agraria terabaikan.²⁵ Tidak mengherankan jika gagasan reformasi hukum agraria semakin gencar dibicarakan oleh banyak pihak sebagai jalan penyaluran dari konflik agraria yang mencuat ke permukaan dalam kurun tiga dekade terakhir.²⁶

Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan sesungguhnya memiliki sejarah yang panjang karena telah ada sejak zaman kolonial yang dikenal dengan istilah *Onteiening*. Dasar hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1976, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 1995, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Peraturan-peraturan tersebut kemudian dicabut setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang

²³ *Ibid.*, Hal. 6

²⁴ Suryanto dkk, *Studi Identifikasi dan Inventarisasi Masalah Pertanahan*, BPN Bekerjasama dengan Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, Surabaya, 2001, Hal. 2

²⁵ Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, Hal. 6

²⁶ *Ibid.*

Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, menyebutkan bahwa :

“Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”

Lebih lanjut dalam Pasal 1 angka (6) disebutkan bahwa :

“Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Pasal 1 angka (10) menyebutkan bahwa:

“Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.”

Terminologi pengadaan tanah sesungguhnya tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960, karena berdasarkan Pasal 27, Pasal 34 serta Pasal 40 UUPA mengenai berakhirnya hak milik atas tanah hanya dikenal perbuatan hukum pelepasan

hak atas tanah dan penyerahan hak atas tanah. Di samping itu berdasarkan Pasal 18 UUPA dikenal pula perbuatan hukum pencabutan hak atas tanah. Perbuatan pelepasan hak atas tanah dilakukan bilamana subjek hak atas tanah mendapatkan permintaan dari negara yang dilakukan oleh pemerintah/pemerintah daerah yang menghendaki hak atas tanah untuk kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum (*public interest*) berdasarkan ketentuan Pasal 6 bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial. Sedangkan penyerahan hak atas tanah terjadi bilamana hak atas tanah selain hak milik diserahkan oleh subjek haknya kepada negara (pemerintah) sebelum jangka waktunya berakhir karena ketentuan Pasal 6 pula.²⁷

Implikasi hukum terkait dengan perbuatan hukum pelepasan hak atas tanah maupun pelepasan hak atas tanah sama yakni hapusnya hak atas tanah dari subjek hukum yang bersangkutan dan status hukum objek tanahnya menjadi tanah yang dikuasai oleh negara sebagaimana diatur Pasal 2 *juncto* Pasal 4 UUPA. Hal terpenting

²⁷ Imam Koeswahyono, *Mengkritisi Undang-Undang Pengadaan Tanah Nomor 2 Tahun 2012 dan Implikasi Sosialnya*, Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun XXVII No. 319 Juni 2012, Jakarta, Hal. 100.

dari aktivitas atau perbuatan hukum pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan adalah keperluan tanah dari pemerintah (atas nama negara) untuk aktivitas atau kegiatan yang bersifat kepentingan umum dimana tidak tersedia tanah yang dikuasai oleh negara, sehingga pemerintah atas nama negara harus melakukan kebijakan untuk mengambil tanah hak. Dalam perspektif yuridis, tindakan pemerintah harus berpijak pada dasar konstitusional yakni Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 28 H Ayat (4) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.²⁸

Dalam konteks pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, banyak persoalan yang muncul akibat kelemahan regulasi. Di satu sisi, wujud peraturan yang ada sebelumnya tidak berbentuk undang-undang. Di sisi lain, aspek material dari semua regulasi yang ada, kurang memadai sehingga berpotensi menimbulkan masalah. Persoalan-persoalan yang muncul

dalam kegiatan pengadaan tanah lebih disebabkan oleh ketentuan perundang-undangan di bidang pertanahan yang tidak memberikan perlindungan bagi pemegang hak atas tanah. Khususnya yang menyangkut aspek ganti rugi, regulasi yang ada belum secara konkret menjamin kehidupan pemegang hak atas tanah memperoleh kehidupan yang lebih baik dibandingkan sebelumnya. Fakta menunjukkan bahwa terjadi proses pemiskinan terhadap pemegang hak atas tanah dalam setiap proyek pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini disebabkan karena regulasi maupun pelaksanaannya di lapangan masih jauh dari ideal, baik secara yuridis, sosiologis, maupun filosofis.²⁹

Meskipun pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini telah diatur dalam bentuk undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012, masih menimbulkan pro dan kontra di masyarakat. Salah satu diantara pendapat yang menolak adalah Idham Arsyad yang intinya menyatakan pembahasan UU PTUP ini sebaiknya ditunda sampai penataan struktur agraria dilakukan dengan mendorong pelaksanaan reformasi agraria.

²⁸ Imam Koeswahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, Jurnal Konstitusi PPK-FH Universitas Brawijaya, Vol. 1 No. 1 Agustus 2008, Hal. 34-36.

²⁹ Bernhard, *Op.Cit.*, Hal. 8-9

Sebelumnya harian Kompas juga mewartakan bahwa UU PTUP merupakan ancaman hak atas tanah karena rawan diselewengkan untuk kepentingan bisnis justru meminggirkan akses public terhadap hasil pembangunan, sehingga dinilai tidak berpihak kepada masyarakat.³⁰

Pengertiann dan Dasar Hukum

Pengadaan Tanah Untuk

Kepentingan Umum

Saat ini kebutuhan tanah sebagai *capital asset* semakin meningkat sehubungan semakin intensifnya kegiatan pembangunan. Sebagaimana diketahui bahwa kegiatan pembangunan terutama pembangunan di bidang fisik baik di kota maupun di desa tentu saja banyak memerlukan tanah sebagai tempat penampungan kegiatan pembangunan tersebut.

Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan tersebut memberi peluang terjadinya pengambil alihan tanah untuk berbagai proyek, baik untuk kepentingan negara/kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis, dalam skala besar maupun kecil. Mengingat tanah negara yang tersedia sudah tidak

memadai lagi jumlahnya, maka untuk mendukung berbagai kepentingan tersebut di atas yang menjadi obyeknya adalah tanah-tanah hak, baik yang dipunyai oleh perorangan, badan hukum, maupun masyarakat adat.

Namun permasalahannya muncul berkenaan dengan ketersediaan tanah untuk pembangunan. Benturan-benturan kepentingan terjadi manakala di satu sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedangkan di sisi lain sebagian besar dari warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencahariannya. Situasi paradoks pun tidak terhindarkan. Paradoknya adalah bahwa manakala tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pembangunan, maka jelas hak asasi warga masyarakat dikorbankan padahal kita menganut prinsip *rule of law* yang menjamin perlindungan hak asasi manusia. Sebaliknya, manakala kita menjunjung *prinsip rule of law*, tentu saja usaha pembangunan akan terhambat.

Untuk itu pemerintah telah mengeluarkan kebijakan agar pembangunan tetap dapat terpelihara, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum

³⁰ Idham Arsyad, *Sesat Pikir RUU Pengadaan Tanah*, Kompas, Jumat, 18 Maret 2011, Hal. 6

yang memerlukan tanah. Kebijakan hukum dari pemerintah untuk memperoleh tanah tersebut terlaksana melalui pengadaan tanah. Landasan yuridis bagi pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia mengacu pada ketentuan dalam Pasal 18 UUPA yang berbunyi :

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”.

Ketentuan tersebut tidak menganulasi ketentuan pada pasal sebelumnya yakni dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 9 ayat (2) UUPA yang membolehkan dan menungkinkan penguasaan dan penggunaan tanah secara individual. Lebih lanjut ketentuan Pasal 21, 29, 36, 42 dan 45 UUPA yang berisikan persyaratan pemegang hak atas tanah juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individu.

Namun demikian, hak-hak atas tanah yang individu dan bersifat pribadi tersebut dalam dirinya terkandung unsur kebersamaan. Hal ini

terkait semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa yang merupakan hak bersama. Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan itu dipertegas dalam Pasal 6 UUPA yang mana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Memang salah satu persoalan yang masih dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.

Dalam praktiknya, dikenal 2 (dua) jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum dan kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau sosial.

Menurut Pasal 1 angka 1 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah :

“Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut”.

Artinya, pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian.

Dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 1 angka 3 dijelaskan bahwa :

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah”.

Pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 36 tahun 2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah.

Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 65 Tahun 2006, yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah :

“ Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan,

tanaman dan benda-benda berkaitan dengan tanah”.

Pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 65 Tahun 2006 selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak.

Sementara itu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dalam Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa :

“ Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.

Artinya, bahwa dalam UU Nomor 2 tahun 2012 pengadaan tanah dibatasi sebagai kegiatan untuk memperoleh tanah dengan cara ganti rugi kepada pihak yang terkena pengadaan tanah untuk kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum.

Prosedur Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Menurut Keppres Nomor 55 Tahun 1993, ada dua macam cara pengadaan tanah, yakni pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan jual beli, tukar menukar dan cara lain yang disepakati oleh para pihak

yang bersangkutan. Kedua cara tersebut termasuk kategori pengadaan tanah secara sukarela. Umumnya cara yang pertama dilakukan untuk pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum, sedangkan cara kedua dilaksanakan untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dan pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah dan melalui musyawarah guna mencapai kesepakatan mengenai penyerahan tanahnya dan bentuk serta besarnya imbalan/ganti kerugian.

Dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 ada sedikit perbedaan dalam tata cara pengadaan tanah. Ada tiga cara yang digunakan dalam pelaksanaan pengadaan tanah yaitu : (1) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; (2) Pencabutan hak atas tanah; (3) Jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.³¹

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah. Sedangkan pengadaan tanah selain pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah untuk swasta dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang terkait.

Perpres Nomor 65 Tahun 2006 mengutarakan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah atau pencabutan hak atas tanah. Selanjutnya, dijelaskan bahwa pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dapat dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 hanya dilakukan

³¹ *Ibid.*

berdasarkan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Dalam Pasal 1 angka 9 UU Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan bahwa :

“Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga pertanahan”.

Menurut UU Nomor 2 tahun 2012, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah, yang paling sedikit memuat : (1) Maksud dan tujuan rencana pembangunan; (2) Kesesuaian

dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan nasional dan daerah; (3) Letak tanah; (4) Luas tanah yang dibutuhkan; (5) Gambaran umum status tanah; (6) Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaaan tanah; (7) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; (8) Perkiraan nilai tanah; dan (9) Rencana penganggaran.³²

Dokumen perencanaan pengadaaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan ditetapkan oleh Instansi yang memerlukan tanah yang kemudian diserahkan kepada pemerintah provinsi.

Tahap persiapan pengadaan tanah dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah, berupa pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan dan konsultasi publik rencana pembangunan.

Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak

³² *Ibid.*

langsung. Pendataan awal dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan.

Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Konsultasi publik dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati. Pelibatan pihak yang berhak dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas lokasi rencana pembangunan. Kesepakatan dalam konsultasi publik ini dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Atas dasar kesepakatan, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur. Selanjutnya gubernur menetapkan lokasi yang dimaksud dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan

penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah.

Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja. Apabila sampai dengan jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan Konsultasi Publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja. Apabila dalam konsultasi publik ulang masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat.

Gubernur membentuk tim untuk melakukan atas keberatan rencana lokasi pembangunan. Tim tersebut terdiri atas : (1) Sekretaris daerah provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota; (2) Kepala kantor Wilayah Badan pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota; (3) Instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota; (4) Kepala kantor Wilayah Kementerian Hukum

dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota; (5) Bupati/wali kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota; dan (6) Akademisi sebagai anggota.

Tim tersebut bertugas : (1) Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan; (2) Melakukan pertemuan atau kalrifikasi dengan pihak yang keberatan; dan (3) Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan.

Hasil kajian tim berupa rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan rencana lokasi pembangunan dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan oleh gubernur. Gubernur berdasarkan rekomendasi tim, mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan. Dalam hal ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan, gubernur menetapkan lokasi pembangunan. Dalam hal diterimanya keberatan atas rencana lokasi dan pembangunan, gubernur memberitahukan kepada Instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain.

Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan, masih terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap

penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi. Pengadilan Tata Usaha Negara memutuskan diterima atau ditolaknya gugatan, dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya gugatan.

Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum diberikan dalam waktu 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 1 (satu) tahun. Dalam hal jangka waktu penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum tidak terpenuhi, penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan

proses ulang terhadap sisa tanah yang belum selesai pengadaannya.

Gubernur bersama instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Pengumuman dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum..

Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga Pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi : (1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; (2) Penilaian ganti kerugian; (3) Musyawarah penetapan ganti kerugian; (4) Pemberian ganti kerugian; dan (5) Pelepasan tanah instansi.

Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan. Beralihnya hak tersebut dilakukan dengan memberikan ganti kerugian

yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.

Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Paradigma ganti rugi cenderung bermakna bahwa pemegang hak atas tanah itu sudah mengalami kerugian sebelum pelepasan tanahnya untuk kepentingan umum. Hal ini berbeda dengan kompensasi. Dalam paradigma kompensasi, proyek pengadaan tanah menjamin kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya, bukan proses pemiskinan masyarakat. Dengan demikian istilah yang tepat untuk digunakan adalah kompensasi. Ganti rugi itu identik dengan korban. Di sisi lain, dalam pengadaan tanah tidak perlu ada korban. Jika demikian, berarti pembuat undang-undang pada saat membuat undang-undang telah mengasumsikan bahwa akan ada yang menjadi korban pada saat pengadaan tanah untuk kepentingan umum, padahal itu tidak seharusnya terjadi.

Keppres Nomor 55 Tahun 1993, Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 mengandung banyak kelemahan dan bersifat represif yang merugikan pemilik hak atas tanah. Ada beberapa

ketentuan yang menunjukkan semangat represif tersebut :³³

1. Perhitungan Ganti Rugi. Tidak adanya ketentuan bahwa pemberian ganti rugi itu menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan hak atas tanahnya jadi lebih baik. Bentuk ganti rugi yang diatur hanya materiil, bahkan standar nilai ganti rugi tanah hanya berdasarkan NJOP, bukan berdasarkan harga pasar.
2. Proses Pengadaan Tanah. Jika waktu musyawarah yang ditentukan melewati batas maka pemegang hak atas tanah tidak memiliki pilihan lain, kecuali dipaksa menerima ganti rugi yang ditetapkan. Bahkan, hak pemilik tanah atas tanah dapat dicabut.
3. Panitia Pengadaan Tanah (P2T). P2T yang dibentuk hanya mewakili pemerintah. Panitia pengadaan tanah ini dipastikan tak akan netral dan obyektif dalam bernegosiasi untuk pembebasan lahan. Tak ada jaminan bahwa oknum

dalam panitia pengadaan tanah ini bermain mata dengan investor yang menyediakan modal untuk pembebasan lahan.

4. Pencabutan Hak atas Tanah. Rakyat makin dilemahkan dengan kehadiran peraturan yang memberi kewenangan kepada pemerintah untuk mencabut hak rakyat atas tanah. Ketentuan ini sangat represif karena memaksa rakyat menyerahkan tanahnya dengan dalih untuk tidak menghambat pembangunan untuk kepentingan umum.

Beberapa kasus pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menunjukkan bahwa telah timbul berbagai persoalan dalam pelaksanaannya. Mengingat kelemahan-kelemahan dalam peraturan perundang-undangan terdahulu yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pemerintah mencoba untuk memperbaiki kekurangan tersebut. Pasal 1 angka 10 UU No, 2 Tahun 2012 memberikan pengertian mengenai ganti kerugian yaitu “

³³ Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, Hal.108-

109

penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah”.

Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan verifikasi ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian. Lembaga pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian Objek pengadaan Tanah. Penilai yang ditetapkan wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan. Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh pemerintah dilakukan bidang per bidang tanah meliputi : (1) Tanah; (2) Ruang atas tanah dan bawah tanah; (3) Bangunan; (4) Tanaman; (5) Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau (6) Kerugian lain yang dapat dinilai. Yang dimaksud dengan kerugian lain yang dapat dinilai adalah kerugian non fisik yang dapat disetarakan dengan nilai

uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa.

Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai, merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai, disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. Nilai ganti kerugian berdasarkan hasil Penilai, menjadi dasar musyawarah penyetap kerugian. Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya. Yang dimaksud dengan tidak lagi dapat difungsikan adalah bidang tanah yang tidak lagi dapat dipergunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula, misalnya rumah hunian yang terbagi sehingga sebagian lagi tidak dapat digunakan sebagai rumah hunian. Sehubungan dengan hal tersebut, pihak yang menguasai/memiliki tanah dapat

meminta ganti kerugian atas seluruh tanahnya.

Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: (1) Uang; (2) Tanah pengganti; (3) Permukiman kembali; (4) Kepemilikan saham; atau (5) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Yang dimaksud dengan permukiman kembali adalah proses kegiatan penyediaan tanah pengganti kepada pihak yang berhak ke lokasi lain sesuai dengan kesepakatan dalam proses pengadaan tanah. Sementara itu yang dimaksud dengan bentuk ganti kerugian melalui kepemilikan saham adalah penyertaan saham dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum terkait dan/atau pengelolaannya yang didasari kesepakatan antar pihak. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak misalnya gabungan dari 2 (dua) atau lebih bentuk ganti kerugian.

Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertahanan untuk menetapkan bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah, menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak

yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian. Pengadilan negeri memutuskan bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Sebagai pertimbangan dalam memutuskan putusan atas besaran ganti kerugian, pihak yang berkepentingan dapat menghadirkan saksi ahli di bidang penilaian untuk didengar pendapatnya sebagai pembanding atas penilaian ganti kerugian.

Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri, dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar

pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian tetapi tidak mengajukan keberatan, karena hukum Pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian. Pemberian ganti kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang berhak.

Pemberian ganti kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada pihak yang berhak atas ganti kerugian. Apabila berhalangan, pihak yang berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas ganti kerugian. Pihak yang berhak antara lain : (1) Pemegang hak atas tanah; (2) Pemegang hak pengelolaan; (3) Nadzir, untuk tanah wakaf; (4) Pemilik tanah bekas milik adat; (5) Masyarakat hukum adat; (6) Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik; (7) Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau (8) Pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Pada ketentuannya, ganti kerugian diberikan kepada pemegang

hak atas tanah. Untuk hak guna bangunan atau hak pakai yang berada di atas tanah yang bukan miliknya, ganti kerugian diberikan kepada pemegang hak guna bangunan atau hak pakai atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki atau dipunyainya, sedangkan ganti kerugian atas tanahnya diberikan kepada pemegang hak milik atau hak pengelolaan.

Ganti rugi terhadap tanah hak ulayat diberikan dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pihak yang menguasai tanah negara yang dapat diberikan ganti kerugian adalah pemakai tanah sesuai dengan atau tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Misalnya, bekas pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan, pihak yang menguasai tanah negara berdasarkan sewa menyewa, atau pihak lain yang menggunakan atau memanfaatkan tanah negara bebas dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan pemegang dasar penguasaan atas tanah adalah pihak yang memiliki alat bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang membuktikan adanya penguasaan yang bersangkutan atas tanah yang bersangkutan, misalnya pemegang akta jual beli atas hak atas tanah yang belum dibalik nama pemegang akta jual beli, atas hak milik adat yang belum diterbitkan sertifikat, dan pemegang izin menghuni.

Bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang belum atau tidak dipunyai dengan hak atas tanah, ganti kerugian diberikan kepada pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah, dan/ atau putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung. Pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Bukti tersebut merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggungjawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Tuntutan pihak lain atas Objek Pengadaan Tanah yang telah diserahkan kepada Instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian. Setiap orang yang melanggar ketentuan tersebut dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung, ganti kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat. Penitipan ganti kerugian juga dilakukan terhadap :

1. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
2. Obyek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan; masih disengketakan kepemilikannya;

diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau menjadi jaminan di bank.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atas pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian atau instansi yang memperoleh tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat diberikan insentif perpajakan.

SIMPULAN

Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk kepentingan umum sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh pemerintah dilakukan bidang per bidang tanah meliputi Tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Nilai ganti kerugian berdasarkan hasil Penilai, menjadi dasar musyawarah penyetap kerugian.

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, Tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham; atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian. Pengadilan Negeri memutuskan bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Sebagai pertimbangan dalam memutuskan putusan atas besaran ganti kerugian, pihak yang berkepentingan dapat menghadirkan saksi ahli di bidang penilaian untuk didengar pendapatnya sebagai pembanding atas penilaian ganti kerugian.

DAFTAR RUJUKAN

- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan*

- Umum, Bayumedia, Malang, 2007.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1: Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, 2008.
- Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta
- Idham Arsyad, *Sesat Pikir RUU Pengadaan Tanah*, Kompas, Jumat, 18 Maret 2011
- Imam Koeswahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, Jurnal Konstitusi PPK-FH Universitas Brawijaya, Vol. I No. 1 Agustus 2008.
- Imam Koeswahyono, *Mengkritisi Undang-Undang Pengadaan Tanah Nomor 2 Tahun 2012 dan Implikasi Sosialnya*, Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun XXVII No. 319 Juni 2012, Jakarta.
- John Salindheo, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Citra Aditya bakti Bandung, 1993.
- Limbong, Bernhard. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011.
- Mochamad Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Penerbit Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2003
- Muchdarsyah Sinungan, *Manajemen Organisasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991
- Parlindungan, A.P., *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1990.
- Parlindungan, A.P., *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*, Mandar Maju, Bandung, 1993.
- Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Mandar Maju. Bandung, 2007.
- Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara*, Bunga Rampai, Jakarta, 1978
- Suryanto dkk, *Studi Identifikasi dan Inventarisasi Masalah Pertanahan*, BPN Bekerjasama dengan Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, Surabaya, 2001.
- Woyowarsito, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Apollo, Surabaya, 1997

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

ALIH FUNGSI LAHAN HUTAN UNTUK PERKEBUNAN PERSPEKTIF KEBIJAKAN

Oleh : Devrayno
Dosen STIH Tambun Bungai Palangka Raya
E-mail : devrayno@yahoo.com

Abstrak: Kebijakan alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan merupakan salah satu alternatif dalam mengatasi keadaan hutan yang rusak/kritis, sebab selain cepat mendatangkan pendapatan asli daerah dari berbagai retribusi maupun pajak juga masuknya industri perkebunan menciptakan lapangan pekerjaan yang cukup besar. Berlandaskan kebijakan dan kewenangan yang diberikan perundang undangan berdasarkan asas otonomi daerah, maka pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam mengatur dan mengelola sumber daya alam termasuk sektor perkebunan diterjemahkan dalam bentuk kebijakan. Kebijakan alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan yang diberlakukan pemerintah daerah dengan paradigma pembangunan kapitalistik yang lebih menekankan kepada aspek ekonomi tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat adat telah menimbulkan implikasi yang serius. Implementasi kebijakan alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan ternyata menimbulkan konflik baik konflik norma maupun konflik kepentingan. Secara langsung maupun tidak langsung, dikotomi kepentingan-kepentingan ini menempatkan masyarakat adat pada posisi marginal. Hal ini membuat masyarakat terdesak dengan pilihan terbatas dan mendorong mereka menjauhi akses-akses sumber daya hutan yang selama ini mereka kuasai. Oleh karena itu salah satu rekomendasi dari tulisan ini adalah merekonstruksi kembali kebijakan, hal ini dapat dilakukan dengan membangun hubungan secara interaktif, sehingga kebijakan yang dihasilkan akan mampu mengkomunikasikan kepentingan yang ada, yaitu kepentingan negara pada satu sisi dan kepentingan pengusaha maupun masyarakat adat pada sisi lainnya.

Kata kunci : Hutan, masyarakat adat, Kebijakan, otonomi daerah

LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Indonesia yang sekarang ini sedang giat-giatnya menyelenggarakan pembangunan guna mengejar ketertinggalan dengan negara lain, salah satunya dengan cara memacu pertumbuhan ekonomi. Hal ini dapat dilihat bahwa telah terjadi

akumulasi dan pertumbuhan nilai investasi yang cukup tinggi pertahunnya baik modal dalam negeri maupun modal luar negeri dalam berbagai sektor kegiatan ekonomi. Peran sektor swasta juga semakin membesar dari waktu ke waktu, bahkan untuk memperbesar peran

sektor swasta ini, negara tidak segan-segan menunjukkan keberpihakkannya, berbagai kemudahan berusaha pun diagendakan supaya nilai investasi dan volume produksi harus meningkat guna menunjang pertumbuhan perekonomian Indonesia.

Proses industrialisasi dalam bidang perkebunan dilihat dari kacamata negara tentunya membawa suatu dampak positif, sebab dapat menumbuhkan perekonomian Indonesia secara makro. Seperti kebanyakan negara lainnya, Pemerintah Indonesia telah dan masih menjalankan paradigma yang bersifat tradisional yang lebih mengutamakan pertumbuhan ekonomi melalui kebijakan-kebijakan penanaman modal baik dari dalam negeri sendiri maupun modal asing guna mendukung proses industrialisasi perkebunan, dimana kestabilan politik dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi merupakan prioritas Pemerintah.

Kebijakan negara yang berbentuk peraturan perundang-undangan seiring dengan pelaksanaan pembangunan yang telah hadir ditengah-tengah masyarakat adat dimana kehadirannya mempengaruhi perilaku warga masyarakat, dinamika masyarakat dapat mempengaruhi hukum, agar terbentuk hukum yang sesuai dengan dinamika masyarakat tersebut. Oleh karena itu hukum dan

konteks sosial yang hidup dalam masyarakat saling keterkaitan. Aneka norma hukum yang mempunyai arti penting dalam masyarakat, seperti hukum negara menjadi landasan dalam beberapa proyek sosial dan hukum adat sebagai landasan dalam berbagai kegiatan secara gotong royong.

Dalam kehidupan sehari-hari kedua sistem hukum ini sama-sama mempengaruhi perilaku warga masyarakat dan saling berinteraksi yang tampak pada perilaku seseorang maupun kelompok. Kesenjangan dari kedua sistem hukum ini berpengaruh pula terhadap efektifitas bekerjanya hukum dalam masyarakat.

Dihubungkan dengan keberadaan industri perkebunan melalui konversi lahan hutan yang berdasarkan hukum negara tentunya membawa konsekuensi tersendiri dari pada hukum adat (lokal). Kehadiran industri perkebunan tersebut tentunya tidak serta merta dapat diterima oleh masyarakat setempat terlebih lagi apabila kehadiran perkebunan tersebut mengakibatkan tersingkirnya norma-norma hukum dalam masyarakat adat. Sehingga dapat dikatakan bahwa hukum negara tentunya dapat berlaku secara efektif apabila hukum itu sesuai

dengan budaya hukum masyarakat yang bersangkutan.

Dengan adanya pengembangan usaha sektor perkebunan untuk pertumbuhan ekonomi yang dilakukan secara intensif maupun ekstra-aktif, disatu sisi membuat faktor penguasaan lahan menjadi semakin penting dalam perekonomian dalam beberapa dasa warsa terakhir ini. Namun, disisi lain perlu mendapatkan perhatian yaitu terjadinya konflik yang sering terjadi dalam bidang pertanahan juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari fenomena pembangunan tersebut, dimana konflik-konflik yang melibatkan masyarakat adat semakin marak sebagai akibat disingkirkannya hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumberdaya alam lainnya.

Di satu pihak modernisasi melihat bahwa tatanan budaya lokal merupakan hambatan yang harus “dihilangkan” atau diganti agar proses pembangunan dalam arti penumpukan hasil surplus tidak mendapat gangguan serius dari komunitas masyarakat adat. Sementara itu dari pihak masyarakat adat memandang keberadaan industrialisasi perkebunan atas lahan hutan masyarakat yang dikonversi dengan segenap nilai dan segala

aparatnya sebagai ancaman bagi hak-hak adat mereka terhadap hutan.

PERMASALAHAN

Dari fenomena diatas memperlihatkan adanya dua pergumulan sistem hukum, yaitu sistem hukum negara dan sistem hukum adat yang berlaku secara bersama-sama dalam konteks pemanfaatan dan penguasaan sumber daya hutan. Bilamana kemajemukan dari dua sistem hukum yang berbeda tersebut menjadi situasi yang umum atau berlangsung dalam suatu bidang kajian tertentu maka yang menarik bukanlah keaneka-ragaman peraturan-peraturan hukumnya, akan tetapi yang lebih penting adalah bagaimana sistem hukum tersebut berinteraksi dalam suatu arena sosial. (Benda-beckman, 1990)

Dari uraian tersebut diatas terdapat beberapa masalah yang perlu dikemukakan sebagai persoalan untuk mendapatkan perhatian :

Dapatkah Kebijakan pemerintah atas alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat dan kebijakan pemerintah dalam pengaturan tata guna alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan

PEMBAHASAN

1. Perlindungan hak-hak masyarakat adat atas lahan hutan

Dalam pelaksanaan proyek pembangunan yang bernuansakan kapitalis tentunya sangat sulit memberikan pengakuan atas hak-hak rakyat sebab dalam model pembangunan kapitalisme ini masyarakat dianggap sebagai obyek, sehingga hak-hak masyarakat sulit ditegakan, oleh karenanya masyarakat sendirilah yang harus memperjuangkannya.

Untuk memahami posisi dan hak-hak rakyat, maka konsep yang dipergunakan disini adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Gramsci, dengan mempergunakan konsep Gramsci ini, maka hubungan antara negara dengan masyarakat adalah merupakan suatu proses alienasi, dimana negara yang hakekatnya dibentuk oleh rakyat, justru dalam kenyataannya mendominasi dan mengontrol pemerintahannya Dengan menggunakan monopoli kekuasaan dan kekuatannya, maka negara melegitimasi dominannya yang selalu mengkonsentrasi dan memproduksi kekusaannya atas nama kepentingan nasional. (Mansour Fakhri, 1999: 1)

Dalam negara bercorak agraris maka pemilikan lahan / tanah merupakan kebutuhan untuk memenuhi hak mereka mendapatkan kehidupan yang layak. Hal ini menunjukkan adanya persamaan konsep penguasaan dan pemilikan oleh individu, masyarakat maupun negara yang terpadu bertujuan sama, yaitu menuju masyarakat yang sejahtera. Akan tetapi pada tataran pelaksanaannya terdapat penyimpangan, sehingga hak-hak masyarakat adat sering dikesampingkan.

Dalam konsep penguasaan tanah oleh perseorangan maupun masyarakat adat ini berdasarkan hak ulayat, yaitu suatu hak masyarakat hukum adat sebagai suatu kesatuan yang mempunyai wewenang ke luar maupun ke dalam, dimana dalam cakupan hak ulayat ini anggota masyarakat hukum adat diberikan kesempatan untuk menguasai lahan perladangan dari membuka hutan yang diusahakan secara terus menerus.

Adapun konsep pemerintah (negara) sebagaimana yang dirumuskan dalam UUPA adalah merupakan konsep hukum adat, sebagaimana tercantum dalam penjelasan umum UUPA yang menyatakan bahwa dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada

tingkatan mengenai seluruh wilayah negara.

Jika kekuasaan negara atas tanah mengikuti konsepsi hukum adat, mak tebal tipisnya kekuasaan negara atas tanah terlihat pada tebal tipisnya kekuasaan perseorangan atas tanah, semakin tebal kekuasaan perseorangan atas tanah maka semakin tipis kekuasaan negara atas tanah begitu pula sebaliknya (Sodiki, 1994 : 37)

Salah satu faktor penting yang menunjang pembangunan yang memihak kepada rakyat ialah mengubah kebijakan dengan segala birokrasi pembangunan yang dianggap penting sehingga menjadi organisasi yang menghargai hak-hak masyarakat sebagai pelaksana pembangunan itu sendiri.

Dari sisi hukum terdusurnya sektor tradisional ini telah pula memperoleh perhatian dengan diketegahkannya pendekatan yang membela hukum tradisional. Struktur-struktur lama mencerminkan nilai-nilai kultur yang bersifat dasar dan kebutuhan-kebutuhan dari rakyat banyak. Disamping itu introduksi hukum modern, profesionalisasi hukum, lembaga-lembaga, prosedur peraturan dan pelaku-pelaku dapat menimbulkan kebingungan,

keterasingan dan keruntuhan dari berbagai struktur lokal (Satjipto Raharjo,, 1984 : 17)

Sebelum pemerintah memiliki kepentingan pada daerah – daerah terpencil yang dihuni oleh masyarakat adat, pemerintah tidak pernah mencampuri segala urusan yang berhubungan dengan hukum adat maupun hak-hak adat yang sangat kuat berlaku dilingkungan masyarakat adat tersebut. (Wahyudi, 2002, 25) Segala aturan hukum adat yang dikembangkan dan dipatuhi masyarakat ini lahir jauh sebelum lahirnya negara Indonesia. Masyarakat adat bukan hanya mempunyai sistem penguasaan lahan hutan sendiri guna menunjang kehidupan mereka, komunitas masyarakat adat ini memiliki berbagai aturan yang mengikat anggotanya dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam, termasuk pembukaan-pembukaan lahan hutan untuk berladang.

Sesuai dengan konsep *semi – autonomous social field* yang diintroduksi Moore (1978 : 54) bahwa komunitas masyarakat adat yang hidup di dan sekitar hutan adalah merupakan arena sosial yang memiliki kapasitas membentuk pengaturan-pengaturan

sendiri (*self-regulation*) sebagai sarana untuk melindungi kawasan hutan dan menjaga keteraturan sosial di wilayah komunitasnya. Hal ini senada dengan apa yang diistilakan oleh Savigny *Volksgeist* (Posner :2001:194), dimana hukum dalam masyarakat tumbuh dan berkembang sesuai dengan jiwa rakyatnya (masyarakat adat). Sejalan dengan pemikiran Maria Rita Ruwiasuti (2000 : vii) Bahwa Proses pembuatan hukum sebenarnya dapat dikuasai oleh sekelompok manapun, asal saja mereka memiliki kekuatan atau kekuasaan, artinya rakyatpun dapat mengendalikan proses pembuatan hukum guna menciptakan aturan-aturan yang mendukung, menjamin, menjaga dan melindungi kepentingan mereka sendiri

Hukum sebagai sebuah sistem tatanan bukanlah sesuatu yang berdiri sendiri dan bukan pula sebuah mercu suar yang dengan sendirinya akan memimpin bagaikan panglima. Dalam kehidupan bernegara, hukum dibuat guna menjamin, menjaga dan melindungi sejumlah kepentingan – kepentingan dalam masyarakat yang nyatanya tidak selalu satu dan searah, dimana dalam negara yang berlaku prinsip “siapa yang kuat (berkuasa), dia akan menang” hukum sebagai alat

politik yang diciptakan oleh kelompok yang kuat (berkuasa) dan dibutuhkan guna menjamin agar kepentingan mereka tetap terjaga dan terlindungi.

Hutan telah memberikan segalanya bagi masyarakat adat yang hidup di dan sekitar hutan. Mereka memperoleh bahan-bahan pangan, bahan obat-obatan, papan, sandang, bahan ritual dan lain sebagainya dari hutan, untuk menjaga kelangsungan kehidupan ekonomi, sosial dan budaya. Mengingat begitu eratnya hubungan masyarakat adat dengan hutan, maka pengelolaan sumber daya hutan dilakukan secara bijak dan arif. Hutan selain berfungsi sebagai sumber daya alam yang dapat dieksploitasi demi kemajuan pembangunan dan ekonomi, hutan juga merupakan sumber kehidupan dan “rumah tinggal” bagi masyarakat yang hidup di dan sekitar hutan yang menggantungkan kehidupannya pada sumber-sumber daya hutan.

Sebagai contoh pada masyarakat adat Dayak, misalnya seorang atau sekelompok yang telah membuka hutan untuk perladangan, dimana lahan tersebut dikelola dengan baik dengan ditanami tanaman semusim (pangan) yang kemudian dilakukan dengan menanam pohon-

pohon buah maupun pohon lainnya yang dapat memberikan hasil sebelum lahan tersebut ditinggalkan karena sudah dianggap tidak subur lagi, maka secara adat terbentuklah penguasaan atau pemilikan lahan tersebut. Konsep perolehan hak atas tanah dari membuka hutan dalam masyarakat adat tersebut sejalan dengan teori “*accupatio*”, yakni pendudukan tanah yang tergolong “*res nullius*”, yaitu yang belum dimiliki oleh seseorang. (Pound, 1982, 119).

Sebenarnya soal hak adat tidak pernah diberikan pengakuan penuh oleh Undang-undang, hak adat memang diakui keberadaannya, namun tidak dapat dipergunakan kalau dinyatakan “harus” sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan kepentingan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang maupun peraturan-peraturan lainnya yang lebih mementingkan kepentingan umum.

Hak-hak rakyat atas tanah di Indonesia secara ideal dijamin secara khusus dalam UUPA sebagaimana yang tercantum dalam pasal 9 ayat (2) yang menyatakan

“Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan

yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk dapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Kemudian berhubungan dengan azas kebangsaan, maka dalam penjelasan UUPA pada bagian II angka 6 ditambahkan “....Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya...:yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria, hal mana bertentangan dengan azas keadilan sosial yang berprikemanusiaan.

Keberadaan masyarakat adat tanpa status hukum yang jelas atas penguasaan lahan hutan untuk berladang sering kali ditempatkan sebagai penghambat untuk memperlancar proyek-proyek yang memerlukan lahan yang luas, seperti untuk proyek perkebunan, posisi tawar yang sangat lemah ini meletakkan pada pihak yang selalu dikalahkan dengan berbagai cara, mulai dengan yang halus sampai dengan cara-cara kekerasan. Dengan fenomena ini peladang berpindah cenderung berada

pada posisi yang lemah manakala berhadapan dengan proyek-proyek perusahaan sumberdaya alam seperti perkebunan yang lahannya dari lahan hutan yang secara *de facto* mereka miliki.

Pengelolaan sumber daya alam yang tercermin dalam pasal 33 (3) UUD 1945 yang berbunyi “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar – besar kemakmuran rakyat*”. Sumber daya alam di kuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, mengandung makna adanya monopoli pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan-hubungan hukumnya tidak lepas dari pada kebijakan Negara.

Dengan demikian jelaslah bahwa konfigurasi hukum seperti dimaksud diatas adalah suatu ideologi penguasaan sumberdaya yang memberikan suatu otoritas kepada negara untuk mengatur mekanisme-mekanisme penguasaan dan perusahaan sumberdaya alam, dimana negara menjadi penguasa tunggal yang berhak menentukan

kebijaksanaannya (Nurjaya, 1993:11) Konsekuensi yang muncul kemudian bahwa ideologi yang demikian membawa dampak pengabaian terhadap mekanisme-mekanisme yang dimiliki oleh masyarakat lokal atas sumber daya alam termasuk hutan yang merupakan hak ulayat suatu masyarakat adat setempat, dan menggusur komunitas-komunitas lokal termasuk tradisi dan sosial budayanya.

Dari ketentuan tersebut dapat dikatakan bahwa sumber daya alam sebagai salah satu sumber kekayaan Indonesia pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, dan dipergunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia, sehingga pengelolaan sumber daya hutan ini bersifat sentralisasi.

Penafsiran dari kalimat “*dikuasai oleh negara*” tidak selalu dalam bentuk kepemilikan tetapi utamanya dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan serta memberikan pengaruh agar perusahaan tetap berpegang pada azas kepentingan

mayoritas masyarakat dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Cita-cita ideal yang terkandung dalam konsep hak menguasai dari negara ini adalah menempatkan negara sebagai sentral yang mengatur pemanfaatan segala kekayaan alam yang terkandung di negara Indonesia ini untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk mencapai cita-cita ini dengan tegas mengemukakan prasyarat adanya sebuah negara yang kuat, sebab akan menjadi sentral atau pusat pengaturannya. Di sisi lain, cita-cita ini juga mensyaratkan adanya suatu bentuk negara yang netral, bebas dari kepentingan lain – kecuali kepentingan mensejahterakan rakyat.

Meminjam konsepsi negara yang berasal dari pandangan *Hegel* yang memandang negara sebagai penjelmaan dari ide universal, yaitu menciptakan masyarakat yang lebih baik. Karena itu Negara perlu memperoleh kekuasaan yang besar agar dapat bekerja untuk mewujudkan ide besar dan universal tersebut, akan tetapi perlu diketahui dalam pandangan Hegel, kekuasaan negara yang besar tersebut diabdikan bagi kebaikan masyarakat. Pandangan Hegelian yang menegaskan perlunya suatu negara yang kuat diteruskan oleh pandangan negara organis, yang melihat negara sebagai

lembaga yang memiliki kemauan sendiri yang mandiri, Arif Budiman (1996), sedangkan Konsep negara yang netral, khususnya menjalankan misi mensejahterakan masyarakat sebagai kompromi dari kepentingan, merupakan konsep kaum pluralis, *kaum pluralis* memang melihat negara adalah sebuah memperjuangkan kepentingan, tetapi kepentingan itu adalah kepentingan bersama dari kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat yang membangun kompromi diantara mereka.

Dapat disimpulkan bahwa pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bersifat populis, karena menempatkan masyarakat sebagai kelompok utama dalam tujuan kesejahteraan atas hasil sumberdaya alam. Hal ini tidak menutup akses masyarakat ke sumber daya alamnya, sehingga setiap penguasaan sumber-sumber daya alam termasuk dalam bidang kehutanan haruslah melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan sampai pada skala menikmati hasil pengolahan sumber-sumber tersebut.

Keterlibatan masyarakat lokal mutlak diperlukan dalam setiap pengambilan kebijakan yang berhubungan dengan pemanfaatan sumber-sumber daya alam, tidak saja sebagai penentu arah tujuan suatu

kegiatan, tetapi juga sebagai sarana pengawas kegiatan. Peran serta masyarakat sangat penting untuk menjaga keseimbangan hak negara yang dimandatkan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

2. Kebijakan Pemerintah Dalam pengaturan Tata Guna Lahan Hutan Untuk Perkebunan

Dalam pelaksanaan pembangunan, khususnya pembangunan dalam bidang industri perkebunan besar, dalam hal ini membuka suatu kawasan baru yang dulunya “dianggap “ tidak pernah ada penghuninya, tentunya tidak kosong dari tata nilai dan pada sarannya bukan pada lembaran putih. Artinya, selalu ada kegiatan berkelanjutan yang beraspek pembangunan di area tersebut. Dengan demikian gerakan pembangunan industri dalam bidang perkebunan melalui pelaksanaan yang diserahkan kepada para pemegang modal besar untuk berinvestasi dalam bidang perkebunan haruslah memperhatikan apa yang ada dalam area tersebut.

Tuntutan pelaksanaan pembangunan dalam bidang perkebunan dewasa ini tentunya tidak cukup hanya dengan perhitungan kualifikasi matematis dan normatif saja. Tetapi harus memperhatikan substansinya atau subsistem yang ada dalam area tersebut. Pembangunan itu

mesti dilaksanakan dan dituntut kedalaman dan ketepatan aspek-aspek yang berkaitan dalam hal ini aspek sosial dan budaya masyarakat setempat, agar tidak memunculkan tuntutan-tuntutan dan ketidakpuasan dari masyarakat, sehingga disini perlunya keberpihakan kebanyakan pada kondisi wilayah dan masyarakat.

Hukum merupakan kaidah tertinggi yang harus diikuti oleh masyarakat dalam melakukan interaksi sosial, dan oleh penguasa negara dalam menyelenggarakan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Konsep-konsep, ide-ide dan cita-cita sosial yang melekat secara inheren dalam hukum tersebut merupakan pancaran sistem nilai yang hidup dalam sanubari masyarakat. Hukum memang berpijak pada basis sosial tempat ia tumbuh, berlaku dan berkembang. Dimensi substantif dari hukum memperoleh tempat yang sentral, di dalam paradigma sistem sosial. Dalam paradigma ini hukum dilihat tidak lebih dari sebuah sub sistem dari keseluruhan sistem sosial. (Nasikun, 1997 : 163).

David C Korten (dalam Sodiki, 1994 : 111) mencoba mengemukakan model pembangunan ekonomi yang berpihak kepada rakyat. Bahwa

pembangunan yang mementingkan produksi bertolak dari materialistik yang sempit terhadap tujuan-tujuan masyarakat. Pembangunan yang memihak kepada rakyat mencoba memandang pembangunan dari persepektif evolusi yang mendorong berlanjutnya proses evolusi kearah mewujudkan kemampuan terpendam umat manusia. Tiga hal penting yang melandasi konsep tersebut, yaitu kelestarian hidup, harga diri dan kebebasan.

Kebijakan-kebijakan yang digulirkan pemerintah ternyata belum dirasakan masyarakat adat yang hidupnya terpencil di berbagai daerah, hal ini dikarenakan kepentingan pemerintah daerah terpencil dirasakan masing kurang, namun dengan perkembangan sekarang ini mengingat segala sumberdaya alam sudah mulai dirasakan berkurang, maka segala proyek-proyek yang bernuansakan kapitalis mulai masuk pada tataran kehidupan masyarakat adat, oleh karena itu tidak mengherankan apabila timbulnya berbagai macam konflik yang serius. Oleh karena itu diperlukan suatu lembaga maupun konsep kebijakan yang mapan dalam mengelola urusan sumberdaya alam.

Melihat dari perkembangan yang ada dimana setiap elemen atau bagian yang ada dalam masyarakat memberikan sumbangan terhadap desintegrasi sosial, sesuai dengan *teori Konflik* yang dikemukakan oleh Ralp Dahrendorof. Teori ini menilai keteraturan yang terdapat dalam masyarakat itu hanyalah disebabkan karena adanya tekanan atau pemaksaan kekuasaan dari atas oleh golongan yang berkuasa, konsep sentral dari pada teori ini tidak lain adalah wewenang dan posisi yang keduanya merupakan fakta sosial.(Soetomo, 1995: 32). Inti tesisnya bahwa ketaatan masyarakat adat dalam menerima kehadiran pihak pengusaha perkebunan tentunya disebabkan karena adanya tekanan dari pihak penguasa sehingga mereka tidak berani mengajukan berbagai macam tuntutan.

Pendistribusian kekuasaan dan wewenang secara tidak merata tanpa kecuali menjadi faktor yang menentukan konflik sosial secara sistematis. Perbedaan wewenang yang ada dalam masyarakat adalah sebagai suatu bukti adanya berbagai posisi dalam masyarakat, maka perbedaan posisi inilah seperti antara individu dalam masyarakat itulah yang harus

menjadikan perhatian utama. Kekuasaan dan wewenang senantiasa menempatkan individu pada posisi atas dan posisi bawah dalam setiap struktur. Pertentangan ini terjadi dalam situasi di mana golongan yang berkuasa berusaha mempertahankan *status-quo* sedangkan golongan yang dikuasai berusaha untuk mengadakan perubahan. Pertentangan kepentingan ini selalu ada setiap waktu dan setiap struktur.

Lahirnya era reformasi sekarang ini yang juga diikuti dengan Bergulirnya tuntutan reformasi, supremasi hukum dan keberpihakan pada rakyat. Telah melahirkan kesadaran masyarakat untuk lebih aktif berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan negara. Refleksi bangkitnya kesadaran masyarakat akan hak-haknya yang terusik dengan masuknya usaha kapitalis yang dirasakan telah melunturkan hak – hak mereka yang telah melekat dalam kehidupan sebagaimana yang tersirat dalam hukum adat yang selama ini mereka anut dan yakini dapat mendatangkan kehidupan yang damai dan sejahtera.

Makin gencarnya tuntutan reformasi diberbagai bidang membawa angin segar bagi pengelolaan sumber

daya agraria yang tentunya membawa harapan yang dapat menentramkan masyarakat adat, hal ini terbukti pada tahun 2001 Majelis Permusyawaratan Rakyat RI menerbitkan Ketetapan No.. Tap. IX/MPR/2001, tanggal 9 Nopember 2001 tentang Pembaharuan Agraia dan Pengelolaan sumberdaya Alam. Dimana dengan Ketetapan ini segala macam produk hukum yang tidak mengakui keberadaan masyarakat adat dan masyarakat lokal harus direvisi.

Adapun arah kebijakan pembaharuan agraria, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1) Ketetapan No. IX/MPR/2001 sebagai berikut :

- a. *Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud pasal 4 ketetapan ini:*
- b. *Melakukan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan pemilikan tanah untuk rakyat;*
- c. *Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan Isecara komprehensif dan*

sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform;

- d. *Menyelesaikan konflik – konflik yang berkenaan dengan sumber daya (konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud pasal 4 ketetapan ini;*
- e. *Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaharuan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi;*
- f. *Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaharuan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.*

Berdasarkan Ketetapan MPR tersebut diatas yang merupakan harapan bagi pengakuan hak-hak masyarakat adat, namun demikian ternyata pemerintah pusat tidak pernah berupaya melaksanakan ketetapan MPR tersebut dengan sungguh-sungguh. Hal ini terlihat belum adanya pencabutan atau revisi atas peraturan perundang-undangan yang bernuansakan pelunturan terhadap akses masyarakat adat terhadap sumberdaya alam, ini dapat dikatakan bahwa komitmen pengakuan pemerintah terhadap masyarakat adat

dan penguasaannya atas sumber daya alam, terutama lahan hutan belum juga terealisasi.

Dalam rangka tindak lanjut dari pada Ketetapan MPR N0. IX/MPR/2001 tersebut diatas, maka Presiden mengeluarkan suatu kebijakan hukum berupa Keputusan Presiden N0. 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Tentunya diharapkan dapat memberikan kesegaran dalam mengambil kebijakan masalah pertanahan pada tingkat bawah. Sehingga apa yang menjadi tujuan dikeluarkannya Ketetapan MPR tersebut dapat terealisasi. Hal ini sesuai dengan bunyi pasal 2 ayat (1) Keppres N0.34 tahun 2003, yang menyatakan “*sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota*”.

Dalam rangka mengambil arah kebijakan yang rasional oleh Pemerintah dalam pengaturan tata guna lahan hutan khususnya untuk perkebunan, Dror (dalam Sunggono, 1994 : 62), menyebutkan bahwa yang perlu diperhatikan ialah a). mengetahui semua nilai - nilai utama yang ada dalam masyarakat; b).

mengetahui semua alternatif - alternatif kebijakan yang tersedia; c). mengetahui semua konsekuensi dari setiap alternatif kebijakan; d). memperhitungkan rasio antara tujuan dan nilai-nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif dari suatu kebijakan.

Salah satu teori kebijakan dapat dikemukakan menurut David Truman (dalam Sunggono, 1994 :60) yaitu *Group theory* (teori kelompok), teori ini berangkat dari suatu anggapan bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat adalah merupakan pusat perhatian politik, dalam hal ini individu-individu yang memiliki latar belakang kepentingan yang sama biasanya akan bergabung baik secara formal maupun informal untuk mendesakan kepentingan-kepentingan mereka dalam pemerintahan. Dari sudut teori kelompok ini perilaku individu akan mempunyai makna politik sebagai bagian atau atas nama kepentingan kelompok, dimana kelompok dipandang sebagai “jembatan” penghubung antara individu dengan pemerintah.

Dengan demikian kebijakan mengenai pengaturan tata guna lahan hutan yang dikonversi untuk perkebunan yang diambil oleh

pemerintah hendaknya memperhatikan sinkronisasi baik vertikal maupun horisontal dan dengan hak-hak masyarakat terhadap lahan hutan yang mereka kuasai selama ini untuk menunjang kehidupan mereka.

SIMPULAN

Pembangunan yang dilaksanakan diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang pesat serta memberikan keuntungan, seperti perluasan kesempatan kerja, kesempatan berusaha, pemerataan pembangunan kesejahteraan masyarakat, kelestarian lingkungan dan meraih pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Dimana perkebunan merupakan salah satu alternatif dalam memanfaatkan lahan hutan yang kritis atau gundul akibat eksploitasi hutan yang tidak terkendali, sedangkan sebagian besar masyarakat adat yang hidup di dan sekitar hutan, masih mengantungkan lahan hutan untuk berladang, maka masalah pemilikan lahan untuk berladang yang didapat dari membuka hutan perlu pula mendapatkan perhatian.

Perlunya diungkapkan masalah dasar konsep pemilikan baik menurut hukum adat maupun hukum nasional (hukum agraria) atas lahan hutan yang

dusahakan oleh masyarakat adat maupun yang dipergunakan untuk proyek perkebunan yang merupakan hasil konversi terhadap lahan hutan. Guna tercapinya suatu kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum yang merupakan penunjang pelaksanaan pembangunan guna mencapai kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia

Adanya perbedaan konsep dalam pengertian tentang penguasaan dan pengelolaan lahan hutan antara masyarakat dengan pemerintah (negara) mengakibatkan terjadi perbedaan pendapat yang menuju kepada suatu konflik dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hutan. Oleh karenanya perlu adanya sistem (kebijakan) hukum yang tepat dalam arti dapat mengakomodir kepentingan-kepentingan masyarakat yang hidup di dan sekitar hutan maupun kepentingan Pemerintah (negara) melalui pemberian konversi lahan hutan untuk perkebunan guna meningkatkan pendapatan Negara yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia. Kebijakan pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam dalam hal ini adanya konversi lahan hutan

untuk perkebunan besar tentunya tidak hanya menekankan pada pertimbangan teknis – ekonomis, melainkan juga harus melihat aspek sosial budaya, hukum dan kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR RUJUKAN

- Budiman, Arif, (1996). *Teori Negara : Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta : Gramedia.
- Fakih, Mansyur, (2002), *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta : Insist Press bekerja sama dengan Pustaka Pelajar.
- K. Anwar, Wahyudi, (2002), *Desentralisasi Pengelolaan Sumberdaya Hutan jalan berlentu yang tak juga berujung*, Yogyakarta, BP Arupa.
- Moore, Sally Falk, (1978). *Law as Process , an Anthropological*, USA: Routhedge &
- Nurjaya, I Nyoman (Ed), (1993). *Politik Hukum Pengusahaan Hutan Di Indonesia*. Jakarta: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
- Posner, Richard A. (2001), *Frontiers Of Legal Theory*. Cambridge,Massachusetts, London, England : Harvard University Press.
- Pound, Roscou, (1982) , *Pengantar Filsafat Hukum*, Terjemahan

Muhammad Radjab, Jakarta :
Djambatan.

Raharjo, Satjipto, (1984), Beberapa catatan tentang Sudi Sosial terhadap hukum *Makalah* simposium studi hukum dan masyarakat di Indonesia, fakultas Hukum Universitas Diponogoro, Semarang.)

Ruwiastuti, Maria Rita (2000) “*Sesat Pikir*” *Politik Hukum Agraria Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak- Hak Adat*. Jakarta, Insist Press, KPA Dan Pustaka Pelaja

Soetomo, (1995), *Masalah Sosial Dan Pembangunan*, Jakarta : Pustaka Jaya.

Sunggono, Bambang, (1994), *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta. : Sinar Grafika

Sodiki, Achmad (1994), , Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah Di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi Tentang Dinamika Hukum), Surabaya : *Disertasi* Universitas Airlangga. Program Pascasarjana

**PENYELESAIAN SENGKETA HARTA GONO-GINI
DILIHAT DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG
PERKAWINAN BERDASARKAN KOMPILASI HUKUM ISLAM**

Oleh : Ana Suheri

Dosen Fakultas Hukum Universitas PGRI Palangka Raya

E-mail : heripalangka88@yahoo.com

Abstrak : Pada prakteknya biasanya sebelum terjadi gugatan perceraian atau masih dalam pertengkarannya rumah tangga, salah satu pihak atau masing-masing pihak sudah menjual harta tersebut tanpa sepengetahuan dari suami atau isteri. Dari sinilah biasanya terjadi sengketa harta bersama setelah terjadinya perceraian dikarenakan salah satu pihak tidak puas dengan pembagian tersebut atau dikarenakan salah satu pihak merasa dialah yang paling banyak mengumpulkan harta bersama tersebut. Salah satu pihak dalam gugatan perceraian bisa meminta kepada Pengadilan Agama untuk meletakkan sita jaminan terhadap harta bersama tersebut demi keamanan dari pada harta bersama tersebut. Dalam masa sita jaminan terhadap harta bersama tersebut juga bisa dilakukan penjualan-penjualan terhadap terhadap harta bersama tersebut tetapi atas persetujuan dari pengadilan agama. Kemudian dasar hukum dari salah satu pihak untuk dapat menjual harta bersama tersebut atas persetujuan Pengadilan Agama terdapat dalam Pasal 95 ayat (2) Kompilasi Hukum Islam yang berbunyi, “Selama masa sita dapat dilakukan penjualan atas harta bersama untuk kepentingan keluarga dengan izin pengadilan agama”. Dalam prakteknya di Pengadilan Agama dalam kasus gugatan perceraian yang menimbulkan harta bersama dijual oleh salah satu pihak (suami atau isteri), hakim membagi dua harta bersama tersebut berdasarkan Pasal 97 Kompilasi Hukum Islam yang berbunyi, “Janda atau duda cerai hidup, masing-masing berhak seperdua dari harta bersama sepanjang tidak ditentukan lain dalam perkawinan”. Tetapi apabila harta bersama tersebut dijual oleh salah satu pihak sebelum terjadinya putusan pengadilan agama maka, hakim memutuskan untuk memperhitungkan harta bersama yang dijual ditambah dengan harta bersama yang masih tersisa kemudian dibagi dua. Maksud disini dengan mempertimbangkan dibagi dua harta bersama tersebut adalah harta bersama yang dijual suami maupun isteri yang belum putusan pengadilan dipertimbangkan siapa yang menjual harta tersebut bagian hartanya akan dipotong sesuai dengan harga jual dari harta bersama yang belum terjual atau masih dalam tahap sengketa.

Kata Kunci : Pembagian Harta Gono-Gini Dalam Kompilasi Hukum Islam

LATAR BELAKANG MASALAH

Sebagai ikatan lahir batin, perkawinan merupakan hubungan hukum antara seorang pria dan seorang wanita untuk hidup bersama sebagai suami isteri. Sebagai ikatan lahir disini adalah ikatan yang dapat dilihat, mengungkapkan adanya hubungan hukum antara seorang pria dan wanita untuk hidup bersama sebagai suami-istri sedangkan ikatan batin disini adalah perkawinan merupakan pertalian jiwa yang terjalin untuk hidup bersama sebagai suami istri.

Dilihat dari penjelasan tersebut bahwa sebagai Negara yang berdasarkan Pancasila, dimana sila yang pertama adalah ke-Tuhanan yang Maha Esa, maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama/kerohanian, sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir/jasmani tetapi juga unsur batin/rohani yang mempunyai peranan penting untuk membentuk keluarga yang bahagia dan hubungan dengan keturunan, pemeliharaan dan pendidikan anak yang menjadi kewajiban orang tua.

Adapun di Indonesia telah ada hukum perkawinan yang secara

otentik diatur di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1. adapun penjelasan atas Undang-Undang tersebut termuat di dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019 yang di dalam bagian penjelasan umum diuraikan beberapa masalah mendasar.³⁴

Pengertian perkawinan menurut Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 1974 Pasal 1 yang berbunyi :

Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Selama dan sepanjang perkawinan berlangsung tentunya menghendaki dan memerlukan kasih sayang, persesuaian pendapat, pandangan hidup, se-ia se-kata dan se-iring se-jalan. Akan tetapi hal yang demikian dalam kehidupan sehari-hari sulit untuk diwujudkan, karena tidak mustahil antara suami-istri itu terdapat perbedaan

³⁴ Sudarsono, "Hukum Perkawinan Nasional", Jakarta, PT. Asdi Mahasatya, 2005, hal 6.

mengenai sifat, watak, pendidikan dan lain-lain yang kadang kala dapat menimbulkan ketegangan yang pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakcocokan antara keduanya atau bisa juga antara kerabat masing-masing walaupun sudah dihindari oleh masing-masing pihak.

Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 1974 pada prinsipnya mempersulit terjadinya perceraian sebagai mana terlihat dalam Pasal 39 yang berbunyi :

Ayat (1) : Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan setelah peradilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.

Ayat (2) : Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan bahwa antara suami-istri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami-istri.

Ayat (3) : Tata cara perceraian didepan sidang Pengadilan diatur dalam peraturan perundangan tersendiri.

Dari Pasal tersebut diatas terlihat bahwa pembuatan Undang-

Undang ini bertujuan mempersulit terjadinya perceraian dan dibuatnya Undang-Undang ini bertujuan juga bertujuan agar apabila terjadi perceraian, perceraian dilakukan menurut prosedur yang ditentukan.

Akibat dari perceraian tersebut tentunya sudah kita tahu antara lain yaitu pembagian harta bersama atau gono-gini dari kedua belah pihak yaitu pihak suami dan pihak isteri. Masalah harta bersama ini biasanya akan timbul setelah terjadinya pemutusan perkawinan atau perceraian.

Harta bersama atau harta gono-gini disini maksudnya adalah harta yang didapat suami atau isteri selama masa perkawinan mereka. Pengakuan harta bersama atau harta gono-gini dalam keluarga disini, suami bekerja untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan isteri baik ia bekerja maupun sebagai ibu rumah tangga diperhitungkan sebagai “menghasilkan”. Karena masing-masing menghasilkan sesuatu dalam perkawinan tersebut maka timbulah apa yang disebut harta bersama atau harta gono-gini.

Pengaturan harta bersama atau harta gono-gini yang diatur dalam Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 1974 ini sebenarnya bukan masalah baru bagi masyarakat Indonesia, karena

hukum yang berlaku sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 1974 telah mengatur harta bersama.

Suatu permasalahan yang timbul akibat dari perceraian disini adalah masalah pembagian harta bersama atau harta gono-gini. Tidak jarang masalah ini diselesaikan melalui Pengadilan, karena penyelesaian secara damai di luar Pengadilan tidak tercapai.

Menurut Pasal 37 Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 1974, bila mana terjadi perceraian terhadap harta bersama diselesaikan menurut hukumnya masing-masing. Namun sebenarnya dalam masalah pembagian harta bersama atau harta gono-gini sebagai akibat dari perceraian tersebut masih banyak menimbulkan masalah dalam hukumnya masing-masing seperti kompilasi hukum Islam yang pembagian harta bersamanya bertentangan dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 dan apabila harta bersama atau harta gono-gini tersebut dijual oleh salah satu pihak yakni pihak suami atau isteri sebelum putusan Pengadilan mengenai pembagian harta tersebut.

Berdasarkan pada uraian tersebut diatas, isu hukum yang timbul dari masalah ini adalah:

1. Bagaimana penyelesaian sengketa harta bersama (gono-gini) ?
2. Akibat-akibat hukumnya apabila harta gono-gini tersebut dijual oleh salah satu pihak (suami/isteri) sebelum putusan pengadilan?

PEMBAHASAN

Pengertian Perkawinan Beserta Penyelesaian Sengketa Pembagian Harta Bersama (Gono-Gini)

Untuk mengatur pelaksanaan perkawinan, badan legislatif telah membentuk Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang berhubungan dengan perkawinan, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang peraturan pelaksanaannya. Dengan berlakunya Undang-Undang Tersebut maka semua peraturan hukum yang mengatur perkawinan sepanjang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan menjadi tidak berlaku lagi. Demikian juga dengan Hukum Perkawinan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang Perkawinan yang berbunyi :

Pasal 1 : Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

sebaliknya, masih berlaku sepanjang belum diatur dan memang ditunjuk masih berlaku oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.³⁵

Perkawinan menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 adalah :

Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 adalah, “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”. Sama halnya dengan Kompilasi Hukum Islam Pasal

4 yang berbunyi, “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum Islam sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.”

Menurut hukum Islam, suatu perkawinan adalah suatu perjanjian antara mempelai laki-laki disuatu pihak dan wali dari mempelai perempuan di lain pihak, perjanjian mana terjadi dengan suatu ijab, dilakukan oleh wali bakal isteri dan diikuti suatu kabul dari bakal suami, dan disertai sekurang-kurangnya dua orang saksi. Kompilasi Hukum Islam pada Pasal 2 juga mengartikan perkawinan yang berbunyi, “Perkawinan menurut hukum islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau miitsaaqon gholiidhan untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.

Sedangkan sahnya perkawinan penduduk Indonesia yang beragama Kristen adalah apabila dilakukan di muka Pegawai Catatan Sipil. Keduanya menerangkan kepada Pegawai itu bahwa mereka dengan sukarela saling menerima satu sama lain sebagai suami isteri, dan bahwa mereka akan secara tepat memenuhi segala kewajiban, yang menurut Undang-Undang melekat sebagai perkawinan.

³⁵ Komariah, “*Hukum Perdata*”, Malang, Universitas Muhammadiyah Malang, 2001, hal 38.

Kemudian Pegawai Catatan Sipil dan Pendeta agama tersebut mengatakan atas nama Undang-Undang dua belah pihak terkait satu sama lain dalam suatu perkawinan. Perkawinan di muka Pegawai Catatan Sipil atau Pendeta agama itu harus dilakukan di muka Pendeta dan dengan dihadiri oleh dua orang saksi.

Untuk penduduk Indonesia beragama lain, misalnya Hindu, Budha dan aliran kepercayaan lain, tidak dapat ditunjuk suatu kejadian atau suatu perbuatan tertentu yang sama atau seragam antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, yang menentukan bahwa dengan kejadian atau perbuatan itu terjadilah perkawinan yang sah. Untuk menjamin kepastian hukum menurut Pasal 2 (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, "Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 ditentukan prinsip-prinsip atau azas-azas mengenai perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang telah disesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan zaman. Azas-azas atau prinsip-prinsip yang

tercantum dalam Undang-Undang ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan Perkawinan

Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Untuk itu suami isteri perlu saling membantu dan melengkapi, agar masing-masing dapat membanggakan kepribadiannya membantu dan mencapai kesejahteraan spiritual dan material.

2. Sahnya Perkawinan

Dalam Undang-Undang dinyatakan bahwa suatu perkawinan adalah sah bila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu; dan disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akta resmi yang

juga dimuat dalam daftar pencatatan.

3. Asas Monogami

Undang-undang ini menganut asas monogami; hanya apabila dikehendaki oleh orang-orang yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan mengijinkannya, seorang suami dapat beristeri lebih dari seorang. Namun demikian perkawinan seorang suami dengan lebih dari seorang isteri, meskipun itu dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan, hanya dapat dilakukan apabila dipenuhi berbagai persyaratan tertentu dan diputuskan oleh pengadilan.³⁶

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menganut asas Monogami tetapi tidak mutlak. Hal ini dapat disimpulkan pada Pasal 3 sampai dengan 5 yang isinya sebagai berikut :

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 berbunyi :

- 1) Pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai

seorang isteri. Seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami.

- 2) Pengadilan dapat memberikan izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 berbunyi :

- 1) Dalam hal seorang suami akan beristeri lebih dari seorang, sebagai mana tersebut dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang ini, maka ia wajib mengajukan permohonan kepada pengadilan di daerah tempat tinggalnya.
- 2) Pengadilan dimaksud dalam ayat (1) pasal ini hanya memberi izin kepada seorang suami yang akan beristeri lebih dari seorang apabila :
 - a. isteri tidak menjalankan kewajibannya sebagai isteri.

³⁶ C.S.T. Kansil, dan Cristine S.T. Kansil, *“Modul Hukum Perdata Termasuk Asas-Asas Hukum Perdata”*, PT. Pradnya Paramita, 2006, hal 114.

- b. Isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan.
- c. Isteri tidak dapat melahirkan keturunan.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 berbunyi :

- 1) Untuk dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang ini, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:
 - a. adanya persetujuan dari isteri/iteri-isteri.
 - b. Adanya kepastian bahwa suami menjamin keperluan-keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak mereka.
 - c. Adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anak mereka.
- 2) Persetujuan yang dimaksud pada ayat 1 huruf a Pasal ini tidak diperlukan bagi seorang

suami apabila isteri/isteri-isterinya tidak mungkin dimintai persetujuannya dan tidak dapat menjadi pihak dalam perjanjian, atau apabila tidak ada kabar dari isterinya selama sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun atau karena sebab-sebab lainnya yang perlu mendapat penilaian dari hakim pengadilan.

Kesimpulannya mengenai Pasal 3 s/d 5 sebagai berikut adalah pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang isteri, seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami. Pengadilan dapat memberikan ijin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang (berpoligami) apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan dan ketentuan-ketentuan hukum perkawinan dari calon suami mengizinkan poligami dengan alasan-alasan:

- a. Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri.

b. Isteri mendapat cacat badan/atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan.

c. Isteri tidak dapat melahirkan keturunan.

Selain harus memenuhi alasan-alasan tersebut poligami harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

a. Adanya perjanjian (persetujuan) dari isteri/isteri-isteri.

b. Adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan-keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak mereka.

c. Adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anaknya.

4. Prinsip Perkawinan

Undang-Undang ini menganut prinsip bahwa calon suami isteri harus telah masuk jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir kepada perceraian dan mendapat keturunan yang baik dan sehat.

Untuk itu harus dicegah perkawinan antara calon suami isteri yang masih dibawah umur. Disamping itu, perkawinan mempunyai hubungan dengan masalah kependudukan. Ternyata bahwa batas umur yang lebih rendah bagi seorang wanita untuk kawin, mengakibatkan laju kelahiran yang sangat tinggi. Berhubungan dengan itu, Undang-Undang ini menentukan batas umur untuk kawin bagi pria maupun bagi wanita, yaitu 19 (sembilan belas) tahun bagi pria dan 16 (enam belas) tahun bagi wanita.

5. Mempersukar Terjadinya Perceraian

Karena tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia kekal dan sejahtera, maka Undang-Undang ini menganut prinsip untuk mempersukar terjadinya perceraian. Untuk memungkinkan perceraian harus ada alasan-alasan tertentu serta harus dilakukan di depan sidang pengadilan.

6. Hak dan Kedudukan Isteri

Hak dan kedudukan isteri adalah seimbang dengan hak dan

kedudukan suami baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan masyarakat, sehingga dengan demikian segala sesuatu dalam keluarga dapat dirundingkan dan diputuskan bersama oleh suami isteri.

7. Jaminan Kepastian Hukum

Untuk menjamin kepastian hukum, perkawinan berikut segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang terjadi sebelum Undang-Undang ini berlaku, yang dijalankan menurut hukum yang telah ada adalah sah. Demikian pula apabila mengenai suatu hal Undang-Undang ini tidak mengatur, dengan sendirinya berlaku ketentuan yang ada.

Tujuan perkawinan adalah bersama-sama hidup dalam suatu masyarakat dan suatu ikatan perkawinan. Salah satu syarat untuk tetap hidup manusia membutuhkan makanan, minuman dan pakaian. Untuk mendapatkan makanan dan pakaian, orang pasti butuh pekerjaan. Bekerja menghasilkan upah untuk dibelikan makanan, pakaian dan keperluan lainnya, pendek kata manusia membutuhkan harta kekayaan

yang dapat digunakan suami atau isteri bertahan hidup.

Ketentuan yang mengatur tentang harta beda dalam perkawinan hanya diatur dalam Pasal 35, 36, dan 37 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Pasal 35 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan berbunyi :

- 1) Harta benda yang diperoleh selama perkawinan menjadi harta bersama.
- 2) Harta bawaan dari masing-masing suami dan isteri dan harta benda yang diperoleh masing-masing sebagai hadiah atau warisan, adalah dibawah pengawasan masing-masing sepanjang para pihak tidak menentukan lain.

Pasal 36 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan berbunyi :

- 1) Mengenai harta bersama, suami atau isteri dapat bertindak atas persetujuan kedua belah pihak.
- 2) Mengenai harta bawaan masing-masing suami dan isteri mempunyai hak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum mengenai harta bendanya.

Pasal 37 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan berbunyi, “Bila perkawinan putus karena perceraian, harta bersama diatur menurut hukumnya masing-masing”.

Dapat disimpulkan pula dari penjelasan Pasal 35, 36, dan 37 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan adalah sebagai berikut³⁷ :

- a) Harta bawaan (hadiah dan warisan).
- b) Harta bersama suami isteri, dan
- c) Bila terjadi perceraian, harta diatur menurut hukumnya masing-masing, ialah hukum agama, hukum adat, dan hukum lainnya sepanjang tunduk dan taat pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

Ketentuan lain dalam Kompilasi hukum Islam menerangkan bahwa harta bersama tersebut diatur dalam Pasal 85 sampai Pasal 97, bunyi dari Pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut :

Pasal 85 Kompilasi Hukum Islam, “Adanya harta bersama dalam perkawinan itu tidak menutup

kemungkinan adanya harta milik masing-masing atau isteri”.

Pasal 86 Kompilasi Hukum Islam :

- (1) Pada dasarnya tidak ada percampuran antara harta suami dan harta isteri karena perkawinan.
- (2) Harta isteri tetap menjadi harta isteri dan dikuasai penuh olehnya, demikian juga harta suami tetap menjadi hak suami dan dikuasai penuh olehnya.

Pasal 87 Kompilasi Hukum Islam :

- (1) Harta bawaan dari masing-masing suami dan isteri dan harta yang diperoleh masing-masing sebagai hadiah atau warisan adalah dibawah penguasaan masing-masing, sepanjang para pihak tidak menentukan lain dalam perjanjian perkawinan.
- (2) Suami dan isteri mempunyai hak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum atas harta masing-masing berupa hibah, hadiah, sodaqah atau lainnya.

Pasal 88 Kompilasi Hukum Islam, “Apabila terjadi perselisihan antara suami isteri tentang harta bersama, maka penyelesaian perselisihan itu diajukan kepada Pengadilan Agama”.

Pasal 89 Kompilasi Hukum Islam, “Suami bertanggung jawab menjaga

³⁷ Martiman Prodjohamidjojo, “*Hukum Perkawinan Indonesia*”, Indonesia Legal Center Publishing, 2002, hal 37.

harta bersama, harta isteri maupun hartanya sendiri”.

Pasal 90 Kompilasi Hukum Islam, “Isteri turut bertanggung jawab menjaga harta bersama maupun harta suami yang ada padanya”

Pasal 91 Kompilasi Hukum Islam :

- (1) Harta bersama sebagaimana tersebut dalam pasal 85 diatas dapat berupa benda berwujud atau tidak berwujud.
- (2) Harta bersama yang berwujud dapat meliputi benda tidak bergerak, benda bergerak dan surat-surat berharga.
- (3) Harta bersama yang tidak berwujud dapat berupa hak maupun kewajiban.
- (4) Harta bersama dapat dijadikan sebagai barang jaminan oleh salah satu pihak atas persetujuan pihak lainnya.

Pasal 92 Kompilasi Hukum Islam, “Suami atau isteri tanpa persetujuan pihak lain tidak diperbolehkan menjual atau memindahkan harta bersama”.

Pasal 93 Kompilasi Hukum Islam :

- (1) Pertanggung jawaban terhadap hutang suami atau isteri dibebankan pada hartanya masing-masing.

- (2) Pertanggung jawaban terhadap hutang yang dilakukan untuk kepentingan keluarga, dibebankan kepada harta bersama.

- (3) Bila harta bersama tidak mencukupi, dibebankan kepada harta suami.

- (4) Bila harta suami tidak ada atau tidak mencukupi dibebankan kepada harta isteri.

Pasal 95 Kompilasi Hukum Islam :

- (1) Dengan tidak mengurangi ketentuan pasal 24 ayat (2) huruf c Peraturan Pemerintah No.9 Tahun 1975 dan Pasal 136 ayat (2), suami atau isteri dapat meminta peradilan agama untuk meletakkan sita jaminan atas harta bersama tanpa adanya permohonan gugatab cerai, apabila salah satu melakukan perbuatan yang merugikan dan membahayakan harta bersama seperti judi, mabuk, boros dan sebagainya.

- (2) Selama masa sita dapat dilakukan penjualan atas harta bersama untuk kepentingan keluarga dengan izin pengadilan agama”.

Pasal 96 Kompilasi Hukum Islam :

- (1) Apabila terjadi cerai mati, maka separoh harta menjadi hak pasangan hidup lebih lama.
- (2) Pembagian harta bersama bagi seorang suami atau isteri yang isteri atau suaminya hilang harus di tangguhkan sampai adanya kepastian matinya yang hakiki atau matinya secara hukum atas dasar putusan Pengadilan Agama.

Pasal 97 Kompilasi Hukum Islam, “Janda atau duda cerai hidup masing-masing berhak seperdua dari harta bersama sepanjang tidak ditentukan lain dalam perjanjian kawin”.

Mengenai harta benda dalam perkawinan, pengaturan harta bersamanya antara suami atau isteri dapat dilakukan dengan persetujuan kedua belah pihak dalam penguasaannya, sedangkan mengenai harta bawaan masing-masing suami dan isteri mempunyai hak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum mengenai harta bendanya.

Di Indonesia berlaku dua sistem peraturan tentang harta benda perkawinan, yang satu sama lain berhadapan secara diam artinya berseberangan satu sama lain yakni : Hukum Islam dan Hukum BW.³⁸

Maksudnya disini, hukum Islam menganggap kekayaan suami dan isteri masing-masing terpisah satu sama lainnya, harta benda milik masing-masing pihak (harta bawaan) pada waktu perkawinan dimulai, tetap menjadi miliknya masing-masing. Demikian pula segala barang-barang mereka masing-masing yang di dapat atau diperoleh selama perkawinan berlangsung (harta bersama), tidak dicampur melainkan terpisah satu sama lain. Ini seperti tercantum dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 86 yang berbunyi:

- (1) Pada dasarnya tidak ada pencampuran antara harta suami dengan harta isteri karena perkawinan.
- (2) Harta isteri tetap menjadi harta isteri dan dikuasai penuh olehnya, demikian pula harta suami tetap menjadi hak suami dan dikuasai penuh olehnya.

Sedangkan dalam Hukum BW, sebaliknya menganggap sebagai pokok pangkal apabila suami dan isteri pada waktu akan melakukan pernikahan tidak mengadakan perjanjian pisah harta diantara mereka maka akibat dari perkawinan itu ialah percampuran kekayaan suami dan isteri menjadi satu kekayaan milik orang berdua bersama-

³⁸ *Ibid*, hal 37.

sama dan dan bagian masing-masing dalam kekayaan bersama itu adalah separuh.³⁹

Akibat-Akibat Hukumnya Apabila Harta Gono-Gini Tersebut Dijual Oleh Salah Satu Pihak (Suami/Isteri) Sebelum Putusan Pengadilan

Pada dasarnya harta bersama atau gono-gini yang didapat dari perkawinan masing-masing harus dibagi dua oleh karena pencarian harta tersebut pada saat perkawinan masih berlangsung.

Pada prakteknya biasanya sebelum terjadi gugatan perceraian atau masih dalam pertengkaran rumah tangga, salah satu pihak atau masing-masing pihak sudah menjual harta tersebut tanpa sepengetahuan dari suami atau isteri. Dari sinilah biasanya terjadi sengketa harta bersama setelah terjadinya perceraian dikarenakan salah satu pihak tidak puas dengan pembagian tersebut atau dikarenakan salah satu pihak merasa dialah yang paling banyak mengumpulkan harta bersama tersebut.

Salah satu pihak dalam gugatan perceraian bisa meminta kepada

Pengadilan Agama untuk meletakkan sita jaminan terhadap harta bersama tersebut demi keamanan dari pada harta bersama tersebut. Dalam masa sita jaminan terhadap harta bersama tersebut juga bisa dilakukan penjualan-penjualan terhadap terhadap harta bersama tersebut tetapi atas persetujuan dari pengadilan agama.

Dasar hukum dari permohonan sita jaminan terhadap harta bersama tersebut terdapat pada Pasal 95 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam yang berbunyi :

Dengan tidak mengurangi ketentuan pasal 24 ayat (2) huruf c Peraturan Pemerintah No.9 Tahun 1975 dan Pasal 136 ayat (2), suami atau isteri dapat meminta peradilan agama untuk meletakkan sita jaminan atas harta bersama tanpa adanya permohonan gugatan cerai, apabila salah satu melakukan perbuatan yang merugikan dan membahayakan harta bersama seperti judi, mabuk, boros dan sebagainya.

Kemudian dasar hukum dari salah satu pihak untuk dapat menjual harta bersama tersebut atas persetujuan Pengadilan Agama terdapat dalam Pasal 95 ayat (2) Kompilasi Hukum

³⁹ Wirjono Prodjodikoro, "*Hukum Perkawinan di Indonesia*", Alumni, Bandung, 1981, hal 85.

Islam yang berbunyi, “Selama masa sita dapat dilakukan penjualan atas harta bersama untuk kepentingan keluarga dengan izin pengadilan agama”.

Dalam prakteknya di Pengadilan Agama dalam kasus gugatan perceraian yang menimbulkan harta bersama dijual oleh salah satu pihak (suami atau isteri), hakim membagi dua harta bersama tersebut berdasarkan Pasal 97 Kompilasi Hukum Islam yang berbunyi, “Janda atau duda cerai hidup, masing-masing berhak seperdua dari harta bersama sepanjang tidak ditentukan lain dalam perkawinan”. Tetapi apabila harta bersama tersebut dijual oleh salah satu pihak sebelum terjadinya putusan pengadilan agama maka, hakim memutuskan untuk memperhitungkan harta bersama yang dijual ditambah dengan harta bersama yang masih tersisa kemudian dibagi dua.

Maksud disini dengan mempertimbangkan dibagi dua harta bersama tersebut adalah harta bersama yang dijual suami maupun isteri yang belum putusan pengadilan dipertimbangkan siapa yang menjual harta tersebut bagian hartanya akan dipotong sesuai dengan harga jual dari

harta bersama yang belum terjual atau masih dalam tahap sengketa.

Melihat dalam prakteknya tersebut, harta bersama yang sudah di jual oleh salah satu pihak sebelum putusan pengadilan agama dikarenakan salah satu pihak biasanya isteri tidak mengajukan sita jaminan kepada Pengadilan Agama untuk mengamankan harta bersama tersebut dari pihak-pihak lain.

SIMPULAN

Pada dasarnya harta bersama atau gono-gini yang didapat dari perkawinan masing-masing harus dibagi dua oleh karena perceraian harta tersebut pada saat perkawinan masih berlangsung. Undang-Undang No.1 Tahun 1974 Pasal 35 telah mengatur pembagian harta bersama atau harta gono-gini. Kemudian menurut Kompilasi Hukum Islam menerangkan penyelesaian perselisihan antara suami isteri diajukan kepada Pengadilan Agama.

Menurut kedua kesimpulan pasal diatas hakim dapat memutuskan bahwa pembagian harta bersama atau harta gono-gini tersebut hakim mempertimbangkan bahwa harta bersama yang terbukti keberadaannya pembagiannya antara suami dan isteri

mendapat bagian yang sama, yaitu seperdua bagian untuk isteri.

Apabila terjadi perselisihan antara suami atau isteri mengenai harta bersama, harta tersebut di bagi dua menurut nilai dari harta bersama tersebut. Kemudian apabila harta bersama tersebut dijual salah satu pihak sebelum putusan pengadilan, hakim memutuskan untuk memperhitungkan harta bersama yang dijual ditambah dengan harta bersama yang masih tersisa kemudian dibagi dua.

Maksud disini dengan mempertimbangkan dibagi dua harta bersama tersebut adalah harta bersama yang dijual suami maupun isteri yang belum putusan pengadilan dipertimbangkan siapa yang menjual harta tersebut bagian hartanya akan dipotong sesuai dengan harga jual dari harta bersama yang belum terjual atau masih dalam tahap sengketa.

Disini perlulah antara suami atau isteri meminta kepada Pengadilan Agama untuk meletakkan sita jaminan terhadap harta bersama tersebut demi keamanan dari pada harta bersama tersebut. Dalam masa sita jaminan terhadap harta bersama tersebut juga bisa dilakukan penjualan-penjualan terhadap terhadap harta bersama

tersebut tetapi atas persetujuan dari pengadilan agama. Salah satu pihak tidak bisa menjual sebagian harta bersama tersebut tanpa ada persetujuan dari Pengadilan Agama dan tanpa ada alasan-alasan yang tepat mengenai penjualan harta bersama tersebut.

DAFTAR RUJUKAN

- Abdullah Manan, "*Hukum Perdata (Wewenang Peradilan Agama)*", Alumni, Bandung, 2001.
- C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, *Modul Hukum Perdata Termasuk Asas-Asas Hukum Perdata*, PT. Pradnya Paramita, 2006.s
- Komariah, *Hukum Perdata*, Malang, Universitas Muhammadiyah Malang, 2001.
- Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Indonesia Legal Center Publishing, 2002.
- Mukti Arto, "*Praktik Perkara perdata pada Pengadilan Agama*", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996.

Pengadilan Agama Palangka Raya,
*Salinan Putusan Tingkat
Pertama.*

Sudarsono, *Hukum Perkawinan
Nasional*, Jakarta, PT. Asdi
Mahasatya, 2005.

Wirjono Prodjodikoro, *Hukum
Perkawinan di Indonesia*,
Alumni, Bandung, 1981.

Yahya Harahap, “*Kedudukan
Kewenangan dan Acara
Peradilan Agama*”, Pustaka
Kartini, Jakarta, 1990.

Peraturan Perundang-undangan

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- Undang-Undang No.7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Penjelasan Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- Kompilasi Hukum Islam di Indonesia.

**KEABSAHAN PERKAWINAN ANTARA PRIA DAN WANITA YANG
TIDAK MEMENUHI KETENTUAN PASAL 7 AYAT (1) UNDANG-UNDANG
PERKAWINAN NOMOR 1 TAHUN 1974**

Oleh: Satriya Nugraha
Dosen Fakultas Hukum Universitas PGRI Palangka Raya
E-mail: nugraha.str@gmail.com

Abstrak: Perkawinan adalah suatu akad yang suci dan luhur antara pria dengan wanita, yang menjadi sebab sahnya status sebagai suami isteri dan dihalalkan hubungan seksual dengan tujuan mencapai keluarga yang bahagia dan kekal. Dalam mencapai tujuan tersebut, keabsahan sebuah perkawinan sangatlah penting khususnya dalam hal batas umur perkawinan sesuai dengan hukum positif yang berlaku. Berdasar kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui keabsahan perkawinan yang tidak memenuhi ketentuan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 khususnya dalam hal pembatasan usia perkawinan. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan Yuridis Normatif.

Kata Kunci: Keabsahan, Batas Umur Perkawinan, Perkawinan.

LATAR BELAKANG MASALAH

Manusia diciptakan Tuhan disamping untuk mengabdikan kepada-Nya, juga untuk mengelola bumi seisinya. Masa hidup manusia yang terbatas dapat dipecahkan dengan adanya hasrat untuk meneruskan keturunan melalui perkawinan. Manusia merupakan makhluk hidup yang lebih sempurna dibanding makhluk hidup yang lain. Dengan kelebihan yang ada pada manusia tersebut, untuk digunakan mencapai kesejahteraan manusia itu sendiri.

Untuk mencapai kesejahteraan umat manusia, maka pertumbuhan penduduk juga harus dibatasi

semaksimal mungkin. Usaha-usaha tersebut tentu saja dapat berupa usaha pembatasan kelahiran, menjarangkan kehamilan dan yang tidak kalah pentingnya adalah pembatasan usia perkawinan.

Perkawinan merupakan aktivitas yang mempunyai tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal. Penentuan batas umur perkawinan sangatlah penting karena perkawinan menghendaki kematangan biologis dan psikologis juga kematangan jiwa raganya. Aturan-aturan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 memang banyak

menimbulkan persoalan yang rumit, paling tidak keadaan tertentu yang dianggap sebagai masalah-masalah darurat yang harus benar-benar diteliti secara cermat.

Dengan diundangkannya tentang pembatasan usia perkawinan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 7 ayat (1) yang dinyatakan bahwa “perkawinan hanya diijinkan jika pria sudah mencapai 19 tahun dan wanita 16 tahun, Pemberian dispensasi perkawinan diperlukan jika terjadi penyimpangan pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, dapat meminta dispensasi perkawinan dari pengadilan atau pejabat lain yang ditunjuk oleh orang tua kedua belah pihak”.

Kenyataannya banyak dijumpai dalam masyarakat, kasus usia perkawinan muda sehingga ada suatu permasalahan tentang perkawinan yang belum sesuai dengan yang digariskan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, misalnya : penyimpangan yang terjadi pada ketentuan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor Tahun 1974, apabila “seorang calon suami 16 tahun dan wanita 15 tahun hendak melangsungkan perkawinan harus mendapatkan dispensasi dari

pengadilan Agama atau pejabat yang ditunjuk kedua orang tua belah pihak”.⁴⁰

Penentuan batas umur menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor Tahun 1974 ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya perkawinan dibawah umur. Disamping itu untuk mengurangi perceraian (sehubung dengan kematangan fisik) dan untuk menunjang program kependudukan (mengurangi masa kesuburan). Jika terjadi perceraian juga dimungkinkan akan dipersukar yaitu harus ada alasan tertentu yang dilakukan dimuka pengadilan.⁴¹

Untuk mencapai maksud di atas pelaksanaan perkawinan ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yaitu perkawinan dilakukan jika pria mencapai 19 tahun dan wanita 16 tahun dan keduanya harus mendapatkan izin dari kedua orang tua karena belum mencapai usia 21 tahun.

Apabila belum mencapai usia seperti tersebut di atas, diperlukan dispensasi dari Pengadilan atau

⁴⁰R. Badri, **Perkawinan Menurut Undang-Undang Perkawinan dan KUHPerdara**, Penerbit Amin, Surabaya, Tanpa Tahun Terbit, Hal 179

⁴¹H.A. Mukti Fajar, **Tentang dan Sekitar Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974**, Malang, 1983, Hal 10

pejabat lain yang ditunjuk kedua orang tua dari pihak laki-laki dan wanita. Baik pasal tersebut maupun penjelasannya tidak menyebut hal apa yang dapat dijadikan dasar bagi suatu alasan yang penting, umpamanya keperluan yang mendesak. Jika orang tua tidak memberikan izin untuk melaksanakan perkawinan, maka pengadilan dapat memberikan izin tersebut berdasarkan permintaan orang yang melangsungkan perkawinan.⁴² Untuk itu harus dicegah adanya perkawinan di bawah umur.

Perkawinan Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

Menurut Pasal 1 undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, Perkawinan ialah : “Ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga), yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Dari pengertian di atas, mengandung makna terutama pada kalimat “ikatan lahir batin antara seorang pria dan wanita sebagai suami istri”. Hal tersebut dapat dilihat

sebagaimana dijelaskan oleh Abdulkadir Muhammad, yaitu :

Ikatan lahir adalah hubungan formal yang dapat dilihat karena dibentuk menurut undang-undang, hubungan mana mengikat kedua pihak dan pihak lain dalam masyarakat. Ikatan batin adalah hubungan tidak formal yang dibentuk dengan kemauan bersama yang sungguh-sungguh, yang mengikat kedua pihak saja.

Antara seorang pria dan seorang wanita, artinya dalam satu masa ikatan lahir batin itu hanya terjadi antara seorang pria dan seorang wanita saja. Seorang pria artinya seorang yang berjenis kelamin pria, sedangkan seorang wanita artinya seorang yang berjenis kelamin wanita. Jenis kelamin ini adalah kodrat (karunia Tuhan), bukan bentukan manusia.

Suami istri adalah fungsi masing-masing pihak sebagai akibat dari adanya ikatan lahir batin. Tidak ada ikatan lahir batin berarti tidak pula ada fungsi sebagai suami istri.⁴³

Selanjutnya dalam hidup bersama ikatan batin ini tercermin dari adanya kerukunan suami istri yang bersangkutan. Terjalinnnya ikatan lahir dan ikatan batin merupakan dasar utama dalam membentuk dan membina keluarga yang bahagia dan kekal.⁴⁴

Menurut Riduan Syahrani terkait dengan rumusan perkawinan di atas, menjelaskan :

⁴³Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, Hal 74.

⁴⁴*Ibid*, Hal 16.

⁴²K. Wantjik Saleh, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, Cet-IV, 1976, Hal 26.

“Rumusan perkawinan di atas ini merupakan rumusan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang dituangkan dalam Pasal 1. dengan penjelasannya : “Sebagai negara yang berdasarkan Pancasila, dimana sila yang pertamanya ialah Ketuhanan Yang Maha Esa, maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama/kerohanian, sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir/jasmani, tetapi unsur batin/rohani juga mempunyai peranan yang penting.....”⁴⁵.

Menurut ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tujuan Perkawinan ialah “membentuk keluarga/rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang maha Esa”. Membentuk keluarga artinya kesatuan masyarakat kecil yang terdiri dari suami, istri, dan anak-anak. Membentuk rumah tangga artinya membentuk kesatuan kesatuan hubungan suami istri dalam satu wadah yang disebut rumah kediaman bersama. Bahagia artinya ada kerukunan dalam hubungan antara suami dan istri, atau antara suami, istri, dan anak-anak dalam rumah tangga. Kekal artinya berlangsung terus-menerus seumur hidup dan tidak boleh diputuskan begitu saja atau

dibubarkan menurut kehendak pihak-pihak.

Perkawinan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, artinya perkawinan tidak terjadi begitu saja menurut kemauan pihak-pihak, melainkan sebagai karunia Tuhan kepada manusia sebagai mahluk beradab. Karena itu perkawinan dilakukan secara berkeadaban pula, sesuai dengan ajaran agama yang diturunkan Tuhan kepada manusia.

Setiap perkawinan pasti ada tujuan. Menurut Abdulkadir Muhammad, menjelaskan bahwa :

“Tujuan ini tersimpul dalam fungsi suami istri. Tidak mungkin ada suami istri tanpa mengandung suatu tujuan. Tujuan ini dalam Undang-Undang Perkawinan dirumuskan dengan jelas yaitu membentuk keluarga/rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dalam kenyataannya, berdasarkan pengamatan, tujuan perkawinan itu banyak juga tercapai secara tidak utuh. Tercapainya itu baru mengenai pembentukan keluarga atau pembentukan rumah tangga, karena dapat diukur secara kuantitatif, sedangkan predikat bahagia dan kekal belum, bahkan tidak tercapai sama sekali. Hal ini terbukti dari banyaknya terjadi perceraian.”⁴⁶

⁴⁵Riduan Syahrani, *Seluk-Beluk Dan Asas-asas Hukum Perdata*, Penerbit Alumni, Bandung, 2000, Hal 66.

⁴⁶ Abdulkadir Muhammad, *Loc. Cit.*

Sebuah Perkawinan dianggap sah jika diselenggarakan :

1. Menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaan;
2. Secara tertib menurut hukum Syari'ah (bagi yang bergama Islam);
3. Dicatat menurut perundang-undangan dengan dihadiri oleh pegawai pencatat nikah.

Untuk orang Tionghoa dari agama apapun, juga untuk orang Indonesia yang beragama Kristen, pencatatan dilakukan oleh pegawai pencatat nikah dari kantor catatan sipil setempat sedangkan orang-orang yang beragama Islam pencatatan dilakukan oleh pegawai pencatat nikah, talak dan rujuk dari kantor urusan agama.

Disamping ketentuan-ketentuan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaan sebagaimana disebutkan di atas, Undang-Undang Perkawinan menentukan syarat-syarat perkawinan, sebagai berikut :

1. Perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai. Jadi, dalam perkawinan ada kebebasan kehendak dan dihindari adanya unsur paksaan.

2. Seorang yang belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat ijin dari orang tuanya. Sedangkan menyimpang dari umur-umur tersebut, dapat meminta dispensasi dari pengadilan atau pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak perempuan maupun pihak lelaki.

Ketentuan ini adalah untuk mencegah terjadinya perkawinan anak-anak yang masih di bawah umur. Sehingga oleh karena itu perkawinan gantung yang dikenal dalam masyarakat adat pun juga tidak diperkenankan lagi.⁴⁷

Dalam undang-undang ditentukan untuk pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun, dan untuk pihak perempuan sudah mencapai 16 tahun. Tiap-tiap negara dapat menentukan batas umur untuk kawin.

Ketentuan itu menegaskan bahwa bagi mereka yang berumur 21 tahun ke atas tidak memerlukan ijin dari orang tuanya.

⁴⁷Hakim, *Hukum Perkawinan*, Penerbit Elemen, Bandung, 1974, Hal 7.

3. Jika salah satu dari kedua orang tua meninggal dunia atau tidak mampu menyatakan kehendaknya, ijin cukup diperoleh dari orang tua yang mampu menyatakan kehendaknya.
4. Jika kedua orang tua meninggal dunia atau tidak mampu menyatakan kehendaknya ijin diperoleh dari wali orang yang memelihara atau keluarga yang mempunyai hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke atas selama mereka masih hidup dan dalam keadaan dapat menyatakan kehendaknya.
5. Dalam hal terdapat perbedaan pendapat diantara mereka atau jika seorang atau lebih diantara mereka tidak menyatakan pendapatnya, maka pengadilan dalam daerah hukum tempat tinggal orang yang akan melangsungkan perkawinan atas permintaan orang tersebut dapat memberikan ijin setelah lebih dahulu mendengar orang-orang yang disebutkan di atas.
6. Hal-hal yang disebutkan dari poin 1 sampai dengan 5, berlaku sepanjang hukum masing-

masing agama dan kepercayaan tidak menentukan lain.

Perkawinan yang memenuhi syarat-syarat dinyatakan sebagai perkawinan yang sah. Akibat adanya perkawinan yang sah ialah timbul hubungan hukum, yaitu :

1. Hubungan hukum antara suami dan istri

Dalam hubungan hukum antara suami dan istri tersimpul hak dan kewajiban masing-masing pihak dalam fungsi sebagai suami dan fungsi sebagai istri.

Yang dimaksud dengan hak adalah sesuatu yang merupakan milik atau dapat dimiliki oleh suami atau istri yang timbul karena perkawinannya. Sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban adalah sesuatu yang harus dilakukan atau diadakan oleh suami atau istri untuk memenuhi hak dari pihak yang lain.⁴⁸

Hak suami dan istri tersebut adalah :

- a. Suami dan istri mempunyai hak dan kedudukan yang seimbang dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan

⁴⁸ Sumiati MG, *Hukum Perkawinan Dalam Islam*, (Tanpa Penerbit), Yogyakarta, 1980, Hal 96.

hidup dalam masyarakat (Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan).

- b. Suami dan istri sama-sama berhak melakukan perbuatan hukum (pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan).
- c. Suami dan istri sama-sama mempunyai kesempatan yang sama untuk mengajukan gugatan kepada pengadilan apabila ada yang melalaikan kewajibannya (Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Perkawinan).

Sedangkan kewajiban suami dan istri adalah :

- a. Suami dan istri berkewajiban luhur menegakkan rumah tangga yang menjadi sendi dasar susunan masyarakat (Pasal 30 Undang-Undang Perkawinan)
- b. Suami dan istri mempunyai tempat kediaman yang tetap dan ditentukan oleh suami istri bersama (Pasal 32 Undang-Undang Perkawinan)
- c. Suami dan istri wajib saling mencintai, hormat-

menghormati, setia, memberi bantuan lahir batin antara satu sama lain (Pasal 33 Undang-Undang Perkawinan)

- d. Suami dan istri wajib memelihara dan mendidik anak-anak sebaik-baiknya sampai anak-anak itu dapat berdiri sendiri atau kawin (Pasal 45 Undang-Undang Perkawinan).

Kewajiban dan kedudukan suami dan istri, yaitu :

- a. Suami wajib melindungi istri dan memberi nafkah hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuan (Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan)
- b. Istri wajib mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya (Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan)
- c. Suami berkedudukan sebagai kepala keluarga dan istri sebagai ibu rumah tangga (Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Perkawinan).

2. Hubungan hukum antara orang tua dan anak

Salah satu akibat perkawinan antara suami dan istri ialah lahirnya anak. Anak yang dilahirkan itu disebut anak sah. Jika ada anak sah, maka tentunya ada pula anak tidak sah. Tetapi dalam pembahasan kali ini hanya akan dimuat akibat perkawinan dengan lahirnya anak yang sah.

Anak sah diatur dalam Pasal 42 Undang-Undang Perkawinan. Menurut ketentuan pasal tersebut ada dua macam anak sah, yaitu:

- a. Anak yang dilahirkan dalam perkawinan, ada dua kemungkinannya :
 - Setelah perkawinan dilangsungkan, istri baru hamil kemudian melahirkan anak;
 - Sebelum perkawinan dilangsungkan, istri sudah hamil lebih dahulu, sesudah dilangsungkan perkawinan, istri melahirkan anak.
- b. Anak yang dilahirkan sebagai akibat

perkawinan. Dalam hal ini, istri hamil setelah perkawinan

dilangsungkan, kemudian terjadi perceraian atau kematian suami. Setelah terjadi peristiwa itu, istri baru melahirkan anak.

Akibat hukum dari kelahiran anak sah ini ialah timbulnya hubungan hukum antara orang tua dan anak. Dalam hubungan hukum tersebut, orang tua mempunyai hak dan kewajiban terhadap anaknya dan sebaliknya anak mempunyai hak dan kewajiban terhadap orang tua. Hak dan kewajiban orang tua terhadap anak ini lazim disebut kekuasaan orang tua.

Kekuasaan orang tua terhadap anak berlangsung hingga anak itu mencapai umur 18 tahun atau anak itu kawin, atau ada pencabutan kekuasaan orang tua oleh pengadilan (Pasal 47 ayat 1 Undang-Undang Perkawinan). Kekuasaan orang tua meliputi :

- a. Kekuasaan terhadap pribadi anak, tersimpul dalam Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan yang berbunyi : “kedua orang tua wajib memelihara dan mendidik anak-anak mereka sebaik-baiknya”. Kekuasaan ini meliputi antara lain nafkah, tempat tinggal, pendidikan, pengarahan kehidupan masa depan anak, menetapkan perkawinan anak,
 - b. Kekuasaan terhadap perbuatan anak, tersimpul dalam Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan yang berbunyi : “orang tua mewakili anak tersebut mengenai segala perbuatan hukum di dalam dan di luar pengadilan”. Kekuasaan ini meliputi perbuatan hukum di dalam dan di luar Pengadilan, akibat hukum yang timbul dari perbuatan anak,
 - c. Kekuasaan terhadap harta benda anak, tersimpul dalam Pasal 48 Undang-Undang Perkawinan, meliputi mengurus, menyimpan, membelanjakan harta anak untuk kepentingan anak sebelum ia berumur 18 tahun, atau sebelum ia kawin. Dengan pembatasan tidak boleh memindahkan hak atau menggadaikan barang-barang tetap milik anak.
- Apabila orang tua sangat melalaikan kewajibannya terhadap anak-anaknya, atau berkelakuan buruk sekali, maka salah satu atau keduanya orang tua dapat dicabut kekuasaannya terhadap seorang anak atau lebih untuk waktu tertentu. Yang mengajukan permintaan pencabutan itu adalah : (Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan).

- a. Orang tua, apabila salah satunya dimintakan pencabutan;
 - b. Keluarga anak dalam garis lurus ke atas ;
 - c. Saudara kandung yang telah dewasa;
 - d. Pejabat yang berwenang.
- Permintaan pencabutan kekuasaan orang tua diajukan kepada Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi tempat tinggal orang tua yang bersangkutan. Dalam pengertian kekuasaan ini, tidak termasuk kekuasaan wali nikah. Meskipun kekuasaan orang tua dicabut, mereka masih tetap berkewajiban untuk memberi biaya pemeliharaan kepada anak yang bersangkutan (Pasal 49 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan). Mengenai apa pengertian "sangat melalaikan kewajiban" dan "berkelakuan buruk sekali", terserah kepada pertimbangan Hakim Pengadilan Negeri. Akibat pencabutan kekuasaan orang tua ialah orang tua kehilangan kekuasaan atas

anaknyanya, anak ditaruh di bawah perwalian, kekuasaan orang tua akan timbul lagi, apabila alasan pencabutan sudah hilang/lenyap.

Sekarang, apakah kewajiban anak terhadap orang tua? Menurut ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Perkawinan, anak wajib menghormati orang tua dan mentaati kehendak mereka yang baik. Jika anak telah dewasa, ia wajib memelihara menurut kemampuannya orang tua dan keluarga dalam garis lurus ke atas, bila mereka itu memerlukan bantuannya.

3. Harta benda dalam perkawinan

Mengenai harta benda dalam perkawinan, yang diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Perkawinan dibedakan menjadi tiga macam, yaitu :

- a. Harta bersama, yaitu harta benda yang diperoleh selama perkawinan; Harta bersama dikuasai oleh suami dan istri. Suami atau istri dapat

bertindak terhadap harta bersama atas persetujuan kedua belah pihak (Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan). Terhadap harta bersama suami dan istri mempunyai hak dan kewajiban yang sama. Menurut ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Perkawinan, apabila perkawinan putus karena perceraian, harta bersama diatur menurut hukumnya masing-masing. Yang dimaksud dengan "hukumnya" masing-masing adalah hukum agama, hukum adat, dan hukum-hukum lain. Dengan demikian, apabila terjadi perceraian, harta bersama dibagi berdasarkan hukum yang telah berlaku sebelumnya bagi suami istri, yaitu hukum agama, hukum adat, hukum B.W. dan lain-lain. Ketentuan semacam ini kemungkinan akan mengaburkan arti

penguasaan harta bersama, yang diperoleh bersama selama perkawinan. Karena ada kecenderungan pembagiannya yang tidak sama, yang akan mengecilkkan hak istri atas harta bersama.

- b. Harta bawaan, yaitu harta benda yang dibawa oleh masing-masing suami dan istri ketika terjadi perkawinan;

Harta bawaan dikuasai oleh masing-masing pemiliknya, yaitu suami atau istri. Masing-masing suami atau istri berhak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum mengenai harta bendanya (Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan). Tetapi apabila pihak suami dan istri menentukan lain, misalnya dengan perjanjian perkawinan, maka penguasaan harta bawaan dilakukan sesuai dengan isi perjanjian itu. Demikian juga apabila

terjadi perceraian, harta bawaan dikuasai dan dibawa masing-masing pemiliknya, kecuali jika ditentukan lain dalam perjanjian perkawinan.

- c. Harta perolehan, yaitu harta benda yang diperoleh masing-masing suami dan istri sebagai hadiah atau warisan.

Harta perolehan masing-masing pada dasarnya penguasaannya sama seperti harta bawaan. Perhatikan uraian mengenai harta bawaan. Masing-masing suami atau istri berhak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum mengenai harta perolehannya. Apabila pihak suami dan istri menentukan lain misalnya dengan perjanjian perkawinan, maka penguasaan harta perolehan dilakukan sesuai dengan isi perjanjian. Demikian juga jika terjadi perceraian, harta

perolehan dikuasai dan dibawa oleh masing-masing pemiliknya, kecuali jika ditentukan lain dalam perjanjian perkawinan.

Keabsahan Perkawinan Antara Pria Dan Wanita Yang Tidak Memenuhi Ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan.

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan disebutkan bahwa perkawinan hanya diijinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 (enam belas) tahun, sedangkan ayat (2) merupakan penyimpangan terhadap ayat (1) yang berbunyi “Dalam hal penyimpangan terhadap ayat (1) pasal ini dapat meminta dispensasi kepada pengadilan atau pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak pria maupun pihak wanita.

Dari isi pasal ini, jelas bahwa perkawinan yang dilakukan apabila kedua calon mempelainya belum mencapai umur yang disyaratkan harus terlebih dahulu mendapatkan dispensasi melalui pengadilan atau pejabat lain oleh para pihak yang

berkepentingan di dalamnya. Dan apabila perkawinannya tetap dilangsungkan tanpa mendapatkan dispensasi dari pengadilan atau pejabat lain maka perkawinan tersebut dipertanyakan keabsahannya, walaupun kedua mempelai telah mendapat izin dari kedua orangtua seperti yang disyaratkan dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan. Setidak-tidaknya, tidak adanya dispensasi dari pengadilan ini berdampak dapat dibatalkannya perkawinan tersebut. Sebagaimana dijelaskan oleh Sudarsono, bahwa: Keberadaan dispensasi dari pengadilan bagi mereka yang hendak melangsungkan perkawinan tetapi belum mencapai umur maksimum, sangat penting keberadaannya. Sebab, hal tersebut menjadi salah satu syarat yang harus disertakan dalam rangka pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan kepada pegawai pencatat.⁴⁹

Dalam Undang-Undang Perkawinan pegawai pencatat yang menerima pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan, meneliti apakah syarat-syarat perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat

halangan perkawinan menurut Undang-Undang. Selain meneliti hal-hal tersebut, pegawai pencatat meneliti pula:

1. Kutipan akta kelahiran atau surat lahir calon mempelai. Dalam hal ini tidak ada akta kelahiran atau surat kenal lahir dapat digunakan surat keterangan yang menyatakan umur dan asal calon mempelai yang diberikan oleh kepala desa atau yang setingkat dengan itu;
2. Keterangan mengenai nama, agama/kepercayaan, pekerjaan dan tempat tinggal orang tua calon mempelai;
3. Izin tertulis/izin pengadilan sebagai dimaksud dalam Pasal 6 ayat 2, 3, 4 dan 5 Undang-Undang Perkawinan, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 tahun;
4. Izin pengadilan sebagai dimaksud Pasal 4 Undang-Undang, dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih mempunyai istri;
5. Dispensasi pengadilan/pejabat sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang ini;

⁴⁹ Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, Rineka Cipta Cet. III, Jakarta, 2005, Hal 106.

6. Surat kematian istri atau suami yang terdahulu atau dalam hal perceraian, bagi perkawinan untuk kedua kalinya atau lebih; menurut penjelasan disebutkan bahwa : surat kematian diberikan oleh Lurah atau Kepala Desa yang meliputi wilayah tempat kediaman suami atau istri terdahulu;
7. Izin tertulis dari pejabat yang ditunjuk oleh Menteri HANKAM/PANGAB, apabila salah satu mempelai atau keduanya anggota Angkatan Bersenjata;
8. Surat kuasa otentik atau di bawah tangan yang disahkan oleh pegawai pencatat, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya tidak dapat hadir sendiri karena sesuatu alasan yang penting, sehingga mewakilkan pada orang lain

Apabila ternyata dari hasil penelitian terdapat halangan perkawinan sebagaimana dimaksud undang-undang ini dan atau belum dipenuhinya persyaratan tersebut di atas, keadaan itu segera diberitahukan kepada calon mempelai atau kepada orang tua.

Memperhatikan syarat-syarat pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan di atas, nyata bahwa dispensasi dari pengadilan/pejabat yang berwenang bagi calon mempelai yang belum cukup umur mutlak sangat diperlukan, sebagaimana terdapat pada poin 3 dan poin 5 di atas.

Kalaupun perkawinan telah dilangsungkan, sebagaimana yang telah diuraikan di atas keabsahan perkawinannya diragukan. Untuk itu, undang-undang perkawinan dapat melakukan pembatalan perkawinan.

Menurut undang-undang perkawinan, pada prinsipnya perkawinan dapat dibatalkan, apabila para pihak tidak memenuhi syarat-syarat untuk melangsungkan perkawinan. Hal ini diatur didalam Pasal 22, sedangkan yang dapat mengajukan pembatalan perkawinan yaitu diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Perkawinan terdiri dari :

1. Para keluarga dalam garis keturunan terus ke atas dari suami atau istri;
2. Suami atau istri;
3. Pejabat yang berwenang hanya selama perkawinan belum diputuskan;

4. Pejabat yang ditunjuk tersebut ayat 2 Pasal 16 Undang-Undang ini dan setiap orang yang mempunyai kepentingan hukum secara langsung terhadap perkawinan tersebut, tetapi hanya setelah perkawinan itu putus.

Begitu pula dalam Hukum Perdata, perkawinan antara pria dan wanita yang belum mencapai umur yang disyaratkan oleh undang-undang serta tidak adanya dispensasi dari pengadilan atau pejabat yang berwenang, maka perkawinan tersebut dapat dibatalkan. Dalam hukum perdata pada prinsipnya perkawinan dapat dituntut pembatalannya oleh orang-orang tertentu. Pembatalan tersebut yang dilakukan oleh orang tertentu harus berdasarkan keadaan tertentu sesuai dengan peraturan perundangan yang pada garis besarnya karena alasan:

1. Pelanggaran atas asas monogami;
2. Salah satu pihak tidak memiliki kebebasan didalam kata sepakat;
3. Suami atau istri berada dibawah pengampuan;
4. Belum mencapai umur yang ditentukan undang-undang;

Dalam hal batas umur, undang-undang menentukan seorang jejaka yang belum mencapai umur genap delapan belas tahun, seperti pun seorang gadis yang belum mencapai umur genap lima belas tahun, tak diperbolehkan mengikat dirinya dalam perkawinan. Sementara itu, dalam hal adanya alasan-alasan penting, presiden berkuasa mentiadakan larangan ini dengan memberikan dispensasi.

5. Pelanggaran terhadap larangan yang ditentukan undang-undang;
6. Karena tidak memenuhi perizinan yang ditentukan undang-undang;

Pada hakekatnya Undang-undang mengatur adanya pembatalan perkawinan yang berkaitan dengan ijin kawin sesuai dengan ketentuan undang-undang yang pada prinsipnya adalah untuk mengikat diri dalam perkawinan anak-anak kawin yang belum dewasa harus memperoleh ijin dari kedua orang tua mereka.

Jika hanya satu saja di antara mereka memberikan ijinnya, dan orang tua yang lain di pecat dari

kekuasaan orang tua atau perwalian atas diri sang anak, maka Pengadilan Negeri, yang mana dalam daerah hukumnya anak itu mempunyaai tempat tinggalnya, atas permintaan anak, berkuasa memberikan ijin untuk kawin, setelah mendengar atau memanggil dengan syah mereka para keluarga sedarah dan semenda. Jika satu di antara kedua orang tua telah meninggal dunia, atau dalam keadaan tak mampu menyatakan kehendaknya, maka ijin cukup diperoleh dari orang tua yang lain (Pasal 35 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata).

7. Perkawinan dilaksanakan tidak didepan pejabat yang berwenang menurut undang-undang.

SIMPULAN

Keabsahan perkawinan antara pria dan wanita yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan, yaitu :

1. Jika perkawinan antara pria dan wanita yang tidak memenuhi usia kawin sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 itu telah

melangsungkan perkawinan, maka perkawinannya tersebut belum dapat dikatakan sah dari aspek hukum positif (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974), hal ini dikarenakan salah satu syarat yakni dispensasi (Pasal 7 ayat (2)) tidak dipenuhi oleh kedua calon mempelai dan berakibat hukum dapat dibatalkannya perkawinan tersebut (Pasal 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 : “Perkawinan dapat dibatalkan, apabila para pihak tidak memenuhi syarat-syarat untuk melaksanaan perkawinan.

Dengan kata lain, perkawinannya bisa sah menurut agama tetapi tidak sah menurut hukum karena tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang No 1 Tahun 1974.

2. Jika perkawinan antara pria dan wanita yang tidak memenuhi usia kawin sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 masih pada tahap pemberitahuan kehendak perkawinan kepada pencatat perkawinan, dan bila ternyata dari hasil penelitian terdapat

halangan perkawinan sebagaimana dimaksud undang-undang ini dan atau belum dipenuhinya persyaratan tersebut di atas (tidak menyertakan keterangan dispensasi dari pengadilan), keadaan itu segera diberitahukan kepada calon mempelai atau kepada orang tua, sehingga hal tersebut dapat dipenuhi oleh pihak kedua calon mempelai.

DAFTAR RUJUKAN

- Abdulkadir Muhammad, 2000, *Hukum Perdata Indonesia*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Devina Tita Lestari, 1998, *Dispensasi Perkawinan Kaitannya dengan Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan*, Fakultas Hukum, Universitas Merdeka Malang.
- Hakim, 1974, *Hukum Perkawinan*, Penerbit Elemen, Bandung.
- H.F.A. Vollmar, 1989, *Pengantar Studi Hukum Perdata*, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta.
- H.A. Mukti Fajar, 1983, *Tentang dan Sekitar Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974*, Malang.
- K. Wantjik Saleh, 1976, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, Cet-IV.
- Riduan Syahrani, 2000, *Seluk-Beluk Dan Asas-asas Hukum Perdata*, Penerbit Alumni, Bandung.
- R. Badri, Tanpa Tahun Terbit, *Perkawinan Menurut Undang-Undang Perkawinan dan KUHPerdata*, Penerbit Amin, Surabaya.
- Sumiati MG, 1980, *Hukum Perkawinan Dalam Islam*, (Tanpa Penerbit), Yogyakarta.
- Samidjo, 1985, *Pengantar Hukum Indonesia Dalam Sistem S.K.S. Dan Dilengkapi Satuan Acara Perkuliahan*, Penerbit Armico, Bandung.
- Soedharyo Soimin, 1992, *Hukum Orang dan Keluarga Persfektif Hukum Perdata Barat (BW), Hukum Islam, dan Hukum Adat*, Sinar Grafika, Jakarta.

Soemiyati, 1982, *Hukum Perkawinan Islam Dan Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.

Subekti, 2001, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Penerbit PT. Intermasa, Jakarta, Cetakan Ke-XXIX.

Sudarsono, 2005, *Hukum Perkawinan Nasional*, Rineka Cipta, Jakarta Cetakan Ke III

Peraturan perundang-undangan :

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

KELUMPUHAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PROSES LEGISLASI DI INDONESIA

Oleh: Eny Susilowati
Dosen FISIPOL Universitas PGRI Palangka Raya
E-mail: eny_sisco@yahoo.co.id

Abstrak: Dewan Perwakilan Daerah memiliki kewenangan yang terbatas dalam proses legislasi karena Dewan Perwakilan Daerah hanya diberi wewenang untuk dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Akan tetapi pada wilayah pengambilan keputusan Dewan Perwakilan Daerah tidak dilibatkan.

Kata kunci : Dewan Perwakilan Daerah dan legislasi

LATAR BELAKANG MASALAH

Masa transisi Indonesia menuju demokrasi merupakan salah satu tahapan yang menjadi fase penting perkembangan Indonesia. Salah satu aspek yang menjadi bagian dari proses transisi Indonesia menuju demokrasi adalah perubahan di bidang ketatanegaraan yang diantaranya mencakup proses perubahan konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Salah satu perubahan penting yang menurut hemat penulis mempunyai relevansi dengan tema

makalah diatas adalah terkait perubahan terhadap Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Rumusan semula Pasal 2 ayat (1) tersebut bunyinya adalah:

”Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang

ditetapkan dengan undang-undang”.

Dengan perubahan tersebut bukan saja berarti tidak ada lagi utusan golongan dalam keanggotaan MPR, serta tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat, tetapi juga dibentuknya sebuah lembaga baru bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Keberadaan utusan daerah dalam komposisi keanggotaan MPR sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (sebelum diubah) kurang memberikan makna bagi kepentingan daerah. Hal ini karena tugas dan wewenang MPR yang tidak terkait dengan pembentukan Undang-Undang. Tugas dan wewenang MPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945 (sebelum diubah) adalah mengubah Undang-Undang Dasar, menetapkan garis-garis besar dari pada haluan Negara, serta memilih dan mengangkat Presiden dan wakil Presiden.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah diperlukan adanya lembaga Negara yang dapat menjembatani kepentingan pusat dan daerah, serta memperjuangkan kepentingan aspirasi masyarakat dan daerah dalam kebijakan nasional.

Dengan demikian yang menjadi gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang terutama berkaitan langsung dengan daerah.

Keinginan tersebut barangkali dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa yang lalu ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat membahayakan keutuhan wilayah Negara dan peraturan nasional. Lahirnya tuntutan-tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara kesatuan Republik Indonesia adalah indikator yang paling nyata dari ketidakpuasan itu. Sementara itu, keberadaan unsur utusan daerah dalam keanggotaan MPR (sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945) ternyata tidak memberikan peran yang berarti dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik yang manfaatnya bisa dirasakan langsung oleh daerah.

Dalam makalah tidak akan membahas isu DPD secara

keseluruhan akan tetapi lebih fokus pada kewenangan DPD dalam proses legislasi di Indonesia, hal ini mengingat beberapa redaksional kewenangan DPD yang sampai hari ini dipermasalahkan, yaitu dapat kita lihat pada Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 22 D ayat (1), dan (2), yang berbunyi:

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan; pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Beberapa Pasal di atas itu menggambarkan betapa terbatasnya kewenangan DPD dalam proses legislasi, dan tentu dari keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh DPD itu akan berimplikasi pada ketidakmaksimalan DPD dalam menjalankan kinerjanya. Apabila kita mencoba untuk mengamati lebih jauh, maka peran wakil daerah ini tidak lebih dari sekedar lembaga pertimbangan saja. Hal ini sejalan dengan pendapat yang di sampaikan oleh Iwan Satriawan dalam makalahnya yang berjudul Penguatan DPD Proporsionalitas Perwakilan Politik Dan Perwakilan Daerah menyebutkan bahwa paska amandemen ke empat DPD hanyalah menjadi *supporting organ* dari DPR dalam menjalankan proses legislasi dan posisinya tidak *equal* dengan DPR dalam proses legislasi.⁵⁰ Adapun peran DPD RI yang antara lain menyangkut urusan desentralisasi, keterlibatan dalam pembahasan RUU (khususnya pajak, pendidikan dan agama), APBN

⁵⁰ Iwan Satriawan, 2007, "Penguatan DPD Proporsionalitas Perwakilan Politik Dan Perwakilan Daerah", Makalah disampaikan pada pertemuan Hukum Tata Negara Dengan Tema Memperkuat Kewenangan DPD Melalui Perubahan Kelima UUD 1945, Pusat Studi Konstitusi (PuSKon) Universitas 45 Makasar bekerjasama dengan DPD RI, Makasar 29 Juni 2007, hlm. 5.

sebagian fungsi pengawasan lainnya yang juga selanjutnya melaporkan hasilnya kepada DPR RI, hanya dijadikan bahan pertimbangan saja untuk ditindaklanjuti.⁵¹

PEMBAHASAN

Kelompokan DPD Dalam Proses Legislasi

DPD lahir dengan semangat untuk memperkuat sistem demokrasi di Indonesia. Kekuasaan penyelenggaraan Negara yang terpusat di lembaga eksekutif selama beberapa dekade telah menimbulkan disparitas sosial dan ekonomi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Segala keputusan yang terkait dengan kepentingan daerah ditentukan oleh pemerintah pusat. Kondisi inilah yang ingin diubah dengan melahirkan lembaga DPD yang diharapkan dapat menjembatani kepentingan masyarakat dan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Reni Dwi Purnomowati, dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, menjelaskan bahwa DPD memiliki fungsi penting dan strategis dalam

menyerap aspirasi daerah agar daerah mempunyai wadah dalam menyuarkan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁵²

Eksistensi DPD telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan pada tingkat nasional. Melalui DPD ini diharapkan mampu menjamin dan menampung perwakilan kepentingan daerah-daerah secara memadai, serta memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif. Hal ini bukan berarti kepentingan nasional akan berkurang, karena bagaimanapun juga DPD adalah lembaga Negara yang bersifat nasional, sebagaimana Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Namun perbedaan terletak pada mekanisme pemilihannya dan persyaratan pencalonan anggotanya lebih banyak dikaitkan dengan daerah, bukan penduduk.

Beberapa hal diatas merupakan gambaran singkat terkait tujuan dari pada di bentuknya lembaga DPD di

⁵¹ Indra J Piliang, Bivitri Susanti, *et.al.*, 2006, *Untuk Apa DPD RI*, Jakarta, Kelompok DPD di MPR RI. hlm. 41.

⁵² Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm. 214.

Indonesia, akan tetapi apabila kita melihat pada wilayah Peraturan perundang-undangan kewenangan yang dimiliki oleh DPD sangat tidak berbanding lurus dengan tujuan dibentuknya lembaga DPD ini. Dan tentu karena judul makalah ini adalah kelumpuhan wewenang DPD dalam proses legislasi, maka disini hanya akan dibahas terkait lemahnya kewenangan DPD dalam proses legislasi di Indonesia.

Pertama kewenangan DPD dalam proses legislasi ini diatur dalam UUD 1945 Pasal 22 D ayat (1), dan (2), seperti yang telah kita tulis pada bagaian latar belakang. Pengaturan dalam Pasal 22D ayat (1), dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 itu kemudian diderivikasikan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam Pasal 41 UU No 22 Tahun 2003 disebutkan bahwa DPD mempunyai fungsi:

- a. pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;

- b. pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Pada bagian keempat tepatnya pada Pasal 42 ayat (1), (2) dan (3) mengatur tentang Tugas dan kewenangan DPD yang meliputi:

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) DPD mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR.
- (3) Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah.

Sedangkan sejauhmana Keterlibatan DPD untuk ikut dalam proses pembahasan RUU yang berkaitan dengan daerah diatur dalam Pasal 43 ayat (1), (2), (3), dan ayat (4) yang berbunyi:

- (1) DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi

daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.

- (2) DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR.
- (3) Pembicaraan Tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga.
- (4) Pandangan, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan sebagai masukan

untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

Dari beberapa bunyi Pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan juga Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Maka dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya DPD bukan termasuk badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas rancangan undang-undang di bidang tertentu saja. Terhadap hal-hal lain, pembentukan undang-undang hanya ada pada DPR dan Pemerintah, dengan demikian rumusan baru Undang-Undang Dasar tidak mencerminkan gagasan mengikutsertakan daerah dalam penyelenggaraan seluruh praktik dan pengelolaan negara. Tentu ini menjadi suatu hal yang ganjil apabila ditinjau dari konsep dua kamar. Selain dipandang ganjil hal ini tentu juga akan berpengaruh dalam sistem ketatanegaraan kita. Dengan kata lain bahwa DPR akan sangat leluasa untuk menjadi lembaga negara yang tidak memiliki kendali.

Dari permasalahan tersebut maka diperlukan satu perangkat kontrol atas lembaga parlemen. Penulis sependapat dengan Giovanni Sartori yang dikutip oleh Danny Indrayana dalam bukunya Amandemen UUD 1945 antara Mitos dan Pembongkaran bahwa apabila kekuasaan legislatif hanya ditempatkan pada satu lembaga saja tidak hanya berbahaya tetapi juga tidak bijaksana karena dua mata tentu lebih baik daripada satu mata saja.⁵³

Sebenarnya secara keseluruhan kelompok kita mengakui bahwa memang banyak kemajuan yang diraih dalam kehidupan ketatanegaraan kita berdasar UUD 1945 hasil perubahan. Kehidupan bernegara kita jauh lebih demokratis. Tidak ada lagi sensor, apalagi pembreidelan terhadap pers, ada lembaga independen yang khusus mengawal proses pemilu, pemerintah tidak bisa lagi bersikap otoriter, karena selalu dikontrol oleh pers, masyarakat, dan lembaga-lembaga politik lainnya. begitu juga munculnya MK sebagai *the guardian of constitution*. Namun meskipun demikian UUD 1945 hasil amandemen yang sudah sempurna ini

merupakan *resultante* alias produk kesepakatan berdasar situasi poleksosbud dan waktu tertentu, oleh sebab itu peluang untuk menyempurnakannya kembali dengan *resultante* baru tidak boleh ditutup; sebab selain mungkin ada perkembangan baru yang harus diakomodasi bisa juga ada hal-hal penting yang tadinya terlewatkan dan baru disadari setelah muncul masalah-masalah konkret atau gejala-gejala kearah itu. Hanya saja dalam upaya melakukan perubahan lanjutan itu tidak dapat dilakukan secara tergesa-gesa, apalagi hanya sekedar ingin mengisi peluang berekspresi secara demokratis yang kini memang terbuka lebar. Perubahan UUD harus dilakukan dengan pemikiran dan pilihan politik yang benar-benar matang untuk kepentingan bangsa dan Negara, bukan untuk kepentingan kelompok.

Pada wilayah inilah kelompok kita menilai bahwa gagasan mencari *resultante* baru untuk mereposisi DPD secara konstitusional di dalam sistem ketatanegaraan kita menjadi penting. Ada sebagian elit yang berpendapat bahwa kedudukan dan fungsi DPD tidak perlu diubah karena sejak awal memang tidak didesign sebagai senat

⁵³ Denny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung, PT Mizan Pustaka, hlm. 372.

melainkan didesign seperti yang sekarang ini, dan Mahfud MD dalam diskusi publik “membangun sinergitas peran DPD dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah” menyanggahnya bahwa kalau memang ada pendapat bahwa DPD bukan didesign sebagai senat apa salahnya kita membuat *resultante* baru mengenai design DPD tanpa harus dijadikan senat atau ikut teori tertentu, karena hal itu sesungguhnya hanya tergantung kesepakatan kita.⁵⁴

Selain tidak dianggap perlunya penguatan DPD karena alasan diatas, ada juga yang berpendapat bahwa penempatan DPD secara kuat dan sejajar dengan DPR seperti senat di dalam sistem bikameral adalah tidak sesuai dengan design teori Negara kesatuan yang sudah disepakati sebagai bentuk Negara kita. Mahfud MD juga menyanggahnya lagi bahwa pandangan ini tidak dapat diterima secara ilmiah karena dua alasan:

1. Sistem ketatanegaraan yang dimuat dalam konstitusi suatu Negara itu adalah hasil kesepakatan bangsa yang

membuatnya tanpa harus ikut teori atau tidak ikut teori tertentu. Karena apapun yang dituangkan didalam konstitusi itulah yang berlaku.

2. Didalam faktanya tidak terdapat teori baku tentang kaitan antara sistem bikameral dengan bentuk Negara; ada Negara kesatuan yang menganut bikameral dan ada pula Negara kesatuan yang tunduk pada sistem unikameral.⁵⁵

Dari beberapa pemaparan terkait lemahnya tugas dan wewenang DPD, khususnya di bidang legislasi, maka mustahil kemudian DPD akan dapat mewujudkan maksud dan tujuan pembentukannya. Alangkah disayangkan besarnya anggaran Negara yang digunakan dalam proses penyusunan usul rancangan Undang-Undang, pertimbangan, dan pengawasan DPD apabila itu semua tidak membawa manfaat bagi rakyat. Selain itu juga sulitnya bagi anggota DPD untuk mempertanggungjawabkan secara moral dan politik kepada pemilih dan daerah pemilihannya. Makanya kemudian diperlukan sebuah penegasan bahwa perubahan UUD

⁵⁴ Mahfud MD, “Reposisi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” Makalah disampaikan pada Diskusi Publik kerjasama antara PSHK UII dan DPD RI. Yogyakarta, Tanggal 12 Februari 2008, hlm. 7.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 7.

1945 dapat diagendakan kembali, dan memiliki alasan-alasan logis yakni dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi, untuk menguatkan saluran aspirasi daerah dan mengefektifkan kembali sistem *checks and balances* yang menjadi salah satu ide awal pembentukan DPD RI di Indonesia.

Kesepakatan kelompok kita terkait akan perlunya sebuah amandemen kelima untuk memperkuat posisi DPD dalam proses legislasi sebenarnya tidak hanya terbatas karena realitas ketidakberdayaan DPD hari ini, akan tetapi mengingat juga keberadaan DPD di Negara lain yang mempunyai posisi lebih kuat, dan hal itu terbukti dapat melahirkan mekanisme *checks and balances* yang lebih baik. Hal ini dapat kita lihat di Amerika Serikat, Senat di Amerika Serikat memiliki kedudukan dan kewenangan yang relative lebih kuat dan lebih luas dalam fungsinya, mungkin tidak sedikit yang mempersoalkan bahwa kedudukan dan kewenangan senat di amerika serikat adalah karena konsep perwakilan seperti itu dijalankan didalam sebuah negar federal, namun demikia dari pengalama Amerika, minimal kita dapat mengambil pelajaran bagaimana mereka mongkontruksi sebuah system

hubungan pusat (federal) dengan darah (state), sehingga membangun keseimbangan keterwakilan diantara keduanya.

Apabila konsep senat di Amerika terdapat resistensi seperti di atas, maka konsep kedudukan dan kewenangan *National Council Of Provinces* di Afrika Selatan lebih relevan digunakan sebagai pembanding karena Afsel juga merupakan sebuah Negara kesatuan, dimana fungsi legislasi dijalankan oleh dua lembaga yaitu “*the National Assembly*” dan “*The national Council Of Provinces*”. Seperti yang telah ditulis dalam makalah Iwan Satriawan bahwa Dalam konstitusi Afsel mengatur secara jelas kekuasaan legislative ditingkat pusat dan bagaimana kewenangan antara lembaga-lembaga Negara yang ada dalam melakukan fungsi legislasi, dan selain itu juga disebutkan bahwa *National council of provinces* mewakili Provinsi dalam rangka menjamin kepentingan provinsi agar diperhatikan dalam praktek pemerintahan secara nasional⁵⁶. Dengan demikian *The National Council Of Provinces* memiliki kedudukan dan kewenangan yang jelas

⁵⁶ Iwan Satriawan, 2007, *Op. cit* hlm. 9.

dan kuat dalam hal yang terkait dengan kepentingan daerah yang diwakili. Dengan melihat fenomena di Afsl ini maka resistensi secara akademik maupun politik akan cenderung berkurang, mengingat Indonesia dan Afrika Selatan memiliki kesamaan dalam hal penerapan system Negara kesatuan.

Rekomendasi kewenangan DPD dalam Proses Legislasi Nasional

Berdasarkan beberapa persoalan diatas dan mengingat kesepakatan kita terkait ide adanya amandemen kelima, biar tidak terkesan makalah yang kita buat ini hanya mengkritik tidak ada solusi yang ditawarkan, maka kelompok kita mencoba untuk merekomendasikan terkait format ideal lembaga DPD kedepan dalam rangka memperkuat fungsi legislasi Nasional, adapun gagasan rekomundasi yang dapat kita berikan adalah sebagai berikut:

- a. Pasal 22D ayat (1) yang sebelumnya berbunyi:

“Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan

pemekaran serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”

Diusulkan berubah menjadi:

“Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”

- b. Pada Pasal 22D ayat (2) yang sebelumnya berbunyi

“Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan; pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan

belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”

Di usulkan berubah menjadi:

“Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

Secara bentuk format pasal mungkin seperti itu, akan tetapi itu tentu harus di tindaklanjuti dengan perubahan pada level Undang-Undang dan peraturan lain yang menyangkut proses legislasi yang dijalankan oleh DPD, pada point inti usul amandemen UUD 1945 harus diikuti dengan beberapa hal yang menurut kita penting yaitu:

- a. Usul Pasal 22D ayat (2) misalnya DPD tidak sekedar “ikut membahas” RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah itu, tetapi juga dapat menolak atau menyetujui sebuah RUU tersebut.
- b. Usul perubahan Pasal 22C ayat (2) “anggota DPD dari setiap Propinsi jumlahnya sama, dan

jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR”. Pasal 22C ini dirubah “anggota DPD jumlahnya 1 orang setiap Kabupaten/Kota”.

- c. Kedua kamar, dalam arti DPR dan DPD dapat mengajukan RUU, khusus untuk DPD yaitu RUU yang berkaitan dengan daerah.
- d. Kedua kamar DPD dan DPR ikut membahas dan kedua kamar tersebut ikut sampai pada proses pengambilan keputusan. Khusus untuk DPD yaitu RUU yang berkaitan dengan daerah.
- e. Presiden tidak lagi punya hak legislasi, akan tetapi Presiden diberikan hak veto. Dan hak veto Presiden dapat diveto balik oleh Parlemen dengan menggunakan syarat kuorum.

Dengan rumusan rekomendasi seperti di atas DPD tidak lagi menjadi lembaga pelengkap DPR akan tetapi DPD merupakan lembaga yang mandiri dan dapat ikut masuk kepada tahap persetujuan atas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah pembentukan dan pemekaran serta

penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pada usulan anggota DPD Pasal 22D ayat (2) juga ditegaskan bahwa DPD tidak lagi mempunyai fungsi yang sangat terbatas yaitu hanya memberikan pertimbangan kepada DPR dalam proses pembahasan RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Akan tetapi DPD juga diberi kewenangan untuk ikut membahas, serta memberikan pertimbangan kepada DPR. Penulis sependapat dengan hal tersebut, karena apabila DPD hanya masuk pada wilayah pertimbangan saja, maka itu hanyalah sebagian kecil dalam penggunaan hak dalam fungsi legislasi.

SIMPULAN

Berdasarkan analisis pada pembahasan yang telah dikemukakan di bab-bab terdahulu, maka penulis menarik kesimpulan bahwa Dewan Perwakilan Daerah memiliki kewenangan yang terbatas dalam proses legislasi karena Dewan

Perwakilan Daerah hanya diberi wewenang untuk dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Akan tetapi pada wilayah pengambilan keputusan Dewan Perwakilan Daerah tidak dilibatkan.

Sehingga dengan bahasa lain bahwa Dewan Perwakilan Daerah hanya menjadi biro perancang undang-undang dari Dewan Perwakilan Rakyat, dalam arti bahwa dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPD tidak bisa masuk tahap persetujuan rancangan undang-undang. Secara otomatis DPD juga tidak dapat masuk pada tahap melakukan penilaian dan juga mempengaruhi atas suatu produk undang-undang, terutama dalam membuat undang-undang yang

berkaitan langsung dengan daerah karena dalam kamar legislasi hanya terdapat DPR dan Presiden.

Agar terbangun prinsip *checks and balances* dalam lembaga perwakilan rakyat Indonesia, maka diperlukan sebuah perubahan mendasar terhadap fungsi legislasi yaitu dengan tidak lagi membatasi DPD seperti saat ini. Kalau ini dilakukan, gagasan menciptakan kamar kedua di lembaga perwakilan rakyat guna mengakomodasi kepentingan daerah dalam menciptakan keadilan distribusi kekuasaan menjadi dapat terwujud.

Apabila pola legislasi seperti sekarang ini maka DPD tidak pernah mampu mengartikulasikan kepentingan politik daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional, terutama dalam membuat undang-undang yang berkaitan langsung dengan daerah.

DAFTAR RUJUKAN

- Bagir Manan, 2005, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 BARU*, Yogyakarta, FH UII PRESS.
- Bivitri Susanti, Ginanjar Kartasamita, *et.al.*, 2006, *Bikameral Bukan*

Federal, Jakarta, Kelompok DPD di MPR RI

Denny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung, PT Mizan Pustaka.

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2006, *Sekilas Tentang DPD RI*. Jakarta, Biro Humas MPR/DPD-RI.

Jimly Asshidiqie, 2006, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI.

Indra J Piliang, Bivitri Susanti, *et.al.*, 2006, *Untuk Apa DPD RI*, Jakarta, Kelompok DPD di MPR RI.

Robert Andi Jaweng, *et.al.*, 2005, *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*, Jakarta, Institute for Local Development (ILD),

Makalah

Mahfud MD, "Reposisi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" Makalah disampaikan pada Diskusi Publik kerjasama antara PSHK UII dan DPD RI. Yogyakarta, Tanggal 12 Februari 2008.

Bambang Soeroso, “Melanjutkan Proses Amandemen UUD 1945” Makalah disampaikan pada Diskusi Publik kerjasama antara PSHK UII dan DPD RI. Yogyakarta, Tanggal 12 Februari 2008.

Dahlan Thaib, “Peran Ideal DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” Makalah disampaikan pada Diskusi Publik kerjasama antara PSHK UII dan DPD RI. Yogyakarta, Tanggal 12 Februari 2008.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Jurnal

Saldi Isra dan Zaenal Arifin Muktar, 2007, Model Kamar Parlemen (Catatan untuk Kelembagaan DPD di Indonesia), *Jurnal Media Hukum*, Vol. 14, No. 2, Fakultas Hukum UMY, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

PERBUATAN *EIGEN RIGHTING* (MAIN HAKIM SENDIRI) DALAM PERSPEKTIF HUKUM PIDANA

Oleh : Kiki Kristanto
Dosen Fakultas Hukum Universitas Palangka Raya
E-mail : Kokotzha_1983@yahoo.com

Abstrak : Main hakim sendiri merupakan suatu perbuatan pidana yang dapat menimbulkan kerugian bagi pelaku, bahkan hal tersebut menjadi preseden buruk bagi masyarakat lain. Akibatnya, perbuatan itu ditiru apabila masyarakat tersebut, menjumpai atau menemukan pelaku-pelaku kejahatan yang kebetulan sedang melaksanakan aksi kejahatan dilingkungan mereka. Atas kondisi demikian, peran dan fungsi dari kepolisian menjadi penting untuk menanggulangi perbuatan yang mengarah pada main hakim sendiri. Berbagai upaya dapat dilakukan, baik melalui upaya preventif maupun represif. Secara preventif dapat dilakukan melalui penyuluhan/sosialisasi tentang kesadaran hukum, sedangkan upaya represif dilakukan melalui penegakan hukum dengan cara menindak para pelaku main hakim sendiri.

Kata Kunci : Main Hukum Sendiri, *Eigen Righting*

LATAR BELAKANG MASALAH

Salah satu cara untuk memperjuangkan “hak” bagi setiap warga negara sebagai penyanggah hak dan kewajiban adalah berjuang melalui jalur hukum. Begitu juga dengan “keadilan” yang secara teoritis merupakan cita-cita hukum. Hukum adalah *rule of the game* bagi semua interaksi manusia dalam hidup berbangsa dan bernegara. Tentunya agar masyarakat menghormati hukum, maka hukum itu harus berwibawa agar dapat dipatuhi oleh semua subyek hukum. Namun dalam kenyataannya masyarakat cenderung tidak patuh

pada hukum karena wibawa hukum “tidak ada”.

Wibawa hukum sebagian besar terletak pada konsistensi para penegak hukum itu sendiri yang memang dirasakan kurang berwibawa. Dengan kondisi demikian, “hukum” tidak lagi memberikan kepastian bagi seseorang untuk memperoleh haknya, dan/atau kalau “hukum” tidak lagi dapat dipercaya sebagai cara terhormat untuk memperoleh keadilan, maka dapat dipastikan masyarakat akan cenderung menggunakan cara yang kedua yaitu dengan menggunakan “kekerasan” dengan cara “main hakim sendiri” (*eigen rechting*). Merujuk

pendapat M. Sobary, “yang mempertanyakan dari manakah datangnya tindak kekerasan? Menurutnya, boleh jadi dari tindak kekerasan juga, karena jarang sebuah kelembutan dan cinta berbuah kekerasan. Kekerasan, dengan kata lain adalah hasil ulah manusia sendiri”.⁵⁷

Eigen Righting merupakan sesuatu persoalan yang tidak hanya terjadi sekali saja, tetapi *eigen righting* ini sudah sering terjadi dalam dunia hukum di Indonesia. Mungkin kita masih ingat berapa kasus yang diberitakan melalui media massa baik cetak maupun elektronik. Tidak jarang berita yang disajikan kepada masyarakat adalah sesuatu yang bersifat kekerasan, khususnya kejadian atau peristiwa “penghakiman jalanan” oleh warga masyarakat yang kehidupannya terusik oleh seorang atau sekelompok orang sebagai pelaku kejahatan.

Semisal, pelaku pencuri motor yang tertangkap yang langsung dipukuli beramai-ramai dan kemudian dibakar masa sampai mati, atau pencopet, pelaku hipnotis, jambret yang tidak berhasil melakukan aksinya

dianiaya hingga “babak belur” bahkan ada yang sampai meninggal dunia. Kekerasan tersebut, selalu menghiasi berita sehari-hari yang kita dapatkan dari media elektronik ataupun cetak.

Banyak lagi peristiwa senada yang tidak bisa kita paparkan satu demi satu. Intinya adalah budaya main hakim sendiri agaknya telah menjadi megatrend dalam masyarakat kita. Dapat dikatakan bahwa main hakim sendiri mempunyai konotasi bahwa “siapa yang kuat dia yang menang, jadi lebih mengarah pada substansi pengertian “hukum rimba”.

Apa yang sesungguhnya telah terjadi? Bagaimana sikap hukum pidana menghadapi kasus-kasus seperti ini? Bagaimana sesungguhnya respons masyarakat menghadapi kejahatan di sekitarnya? Pertanyaan terakhir secara ekstrem mungkin dapat dibagi ke dalam dua kelompok besar. Pertama sikap yang tidak responsif dalam mencegah terjadinya kejahatan dan timbulnya korban. Sikap ini dalam wacana hukum pidana dan kriminologi sering dicontohkan dengan kasus yang terkenal dari kota New York. yaitu, kasus penyerangan hingga menyebabkan tewasnya terhadap “Kitty Genoves” (28 tahun) yang terjadi di dekat apartemennya dengan

⁵⁷ Mohammad Sobary, *Moralitas Kaum Pinggiran*, Penerbit Mizan, Bandung, 1995, hlm. 102.

saksi mata 38 warga sekitar tempat itu.⁵⁸

Sikap tidak responsif yang sering disebut Satjipto Rahardjo sebagai sindrom *Kitty Genoves* berkaitan dengan persepsi bahwa tugas keamanan adalah menjadi tugas polisi, bukan tugas warga yang telah lelah bekerja seharian dan tidak ingin terlibat terlalu jauh dalam kasus seperti itu. Atau, keengganan warga untuk melapor kepada polisi, karena mereka tidak percaya kepada polisi.

Sebagai kebalikan dari sikap tidak responsif adalah tindakan responsif warga dalam menanggulangi kejahatan. Sikap ini memang sungguh tepat kita lakukan mengingat tanggung jawab sosial kita serta kurangnya jumlah personel polisi yang memang bertugas untuk itu. Namun, hal ini menjadi problem apabila tindakan yang dilakukan justru berlebihan, bahkan melanggar hak asasi orang lain.

Fenomena terakhir ini oleh Satjipto Rahardjo sering dicontohkan dengan istilah “sindrom arakan bugil”, yaitu tindakan warga masyarakat untuk menanggulangi kejahatan susila

di daerahnya dengan mengarak tersangka pelaku keliling desa dalam keadaan bugil. Dalam istilah hukumnya disebut juga dengan “sindrom main hakim sendiri”.⁵⁹

Bila suatu negara dalam kehidupan masyarakatnya lebih dominan berlaku hukum rimba ketimbang hukum normatif yang legal formal maka masyarakat tersebut akan cenderung tunduk kepada kelompok-kelompok atau perorangan yang mempunyai kekuatan fisik, seperti kelompok tertentu yang mempunyai basis massa yang kuat atau kelompok-kelompok premanisme.

Setiap persoalan yang muncul dalam masyarakat akan cenderung diselesaikan dengan cara-cara yang berbau kekuatan fisik. Main hakim sendiri atau penyelesaian masalah melalui kekuatan fisik sudah menjadi megatrend dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, baik dalam kehidupan sosial-politik yang lebih mengandalkan “kekuatan fisik” atau berorientasi pada basis massa. Sedang dalam kehidupan sosial ekonomi ditandai dengan banyaknya muncul *debt collector* dan/atau menggunakan kelompok-kelompok tertentu yang mempunyai kekuatan fisik yang

⁵⁸ Topo Santoso, *Sindrom Main Hakim Sendiri*, underlaw98.tripod.com, diakses tanggal 20 Oktober 2015.

⁵⁹ *Ibid.*

ditakuti ketimbang menyelesaikan masalah ekonominya melalui negosiasi dan hukum.

Semua fenomena tersebut menunjukkan bahwa kelompok masyarakat kita cenderung menyiapkan kekuatan fisik sebagai langkah antisipasi dalam menyelesaikan setiap masalahnya ketimbang menggunakan jalur hukum yang mereka nilai tidak efektif. Atas kondisi demikian, peran dan fungsi dari kepolisian menjadi penting untuk menanggulangi perbuatan yang mengarah pada main hakim sendiri.

Berbagai upaya dapat dilakukan, baik melalui upaya preventif maupun represif. Secara preventif dapat dilakukan melalui penyuluhan/sosialisasi tentang kesadaran hukum, sedangkan upaya represif dilakukan melalui penegakan hukum dengan cara menindak para pelaku main hakim sendiri. Dengan kata lain, para pelaku main hakim sendiri dipertanggungjawabkan secara pidana melalui pembebanan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Menurut Kabid Humas Polda Metro Jaya Komisaris Besar Tjiptono, bahwa:

Yang paling bertanggungjawab dan menjadi target mereka dalam pengusutan kasus seperti ini adalah mereka yang menjadi pemicu awal. Polisi memang dibuat repot oleh aksi sepihak warga dalam menghadapi kejahatan di masyarakat. Tidak saja dalam upaya mencegah warga tertidak anarkis. Tapi juga dalam mengusut kasus ini secara hukum, khususnya jika polisi tiba saat aksi belum terjadi. Tidak sebandingnya jumlah anggota polisi dan masyarakat, memang menjadi dasar pembelaan bagi polisi”.⁶⁰

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka sesuatu yang menarik untuk dikaji terkait dengan perbuatan main hakim sendiri ialah terhadap “para pelakunya”. Dari aspek hukum pidana, pembebanan pertanggungjawaban pidana dan sanksi pidana yang diterapkan kepada pelaku menjadi dua isu hukum yang menarik untuk dikaji. Untuk itu, kegiatan mengkaji kedua isu hukum tersebut dilakukan dalam bentuk penulisan jurnal hukum.

⁶⁰ *Ibid.*

RUMUSAN MASALAH

1. Apakah pelaku perbuatan *eigen righting* (main hakim sendiri) dapat dipertanggungjawabkan secara hukum pidana?
2. Apakah sanksi yang dapat dibebankan kepada pelaku perbuatan *eigen righting* (main hakim sendiri) berdasarkan perspektif hukum pidana?

METODE PENDEKATAN

Metode pendekatan dalam penulisan hukum ini adalah yuridis normatif. Penelitian Hukum Normatif (yuridis normatif) adalah metode penelitian hukum yang menitikberatkan pada analisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam kaitannya dengan penelitian normatif ini, maka penulisan hukum ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu:⁶¹ Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); dan Pendekatan Konsep (*conceptual approach*).

PEMBAHASAN

1. Pelaku Perbuatan *Eigen Righting* (Main Hakim Sendiri) dapat Dipertanggungjawabkan Secara Pidana

Kasus main hakim sendiri ini tidak sedikit ditemui dalam masyarakat luas, masih banyak kasus-kasus tindakan main hakim sendiri yang terjadi di wilayah Indonesia. Maraknya tindakan main hakim sendiri di Negara ini sebagian besar disebabkan dalam penanganannya kasus seperti ini banyak yang tidak terselesaikan, dalam artian banyak kasus yang dibiarkan dan tidak ditindak lanjuti oleh aparat penegak hukum dan sering kali tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat sehingga timbul pemicu yang menyebabkan suatu ledakan kemarahan masyarakat.

Dengan adanya kenyataan yang demikian ini maka masyarakat merasa main hakim sendiri merupakan tindakan tegas dalam memberikan sanksi kepada pelaku kejahatan. Masyarakat merasa semakin mudah menumpahkan kemarahannya kepada pelaku

⁶¹ Johnny Ibrahim, *Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit Bayumedia Publishing, Malang, Jawa Timur, 2007, hlm. 300.

kejahatan dengan melakukan pengeroyokan secara beramai-ramai dengan tindakan fisik, mulai dari pemukulan ringan hingga menyebabkan meninggalnya si korban atau pelaku tindak pidana. Bagi masyarakat penghukuman seperti itu dianggap lebih efektif.

Kepercayaan masyarakat bahwa Negara dapat menegakkan keadilan hukum di tengah masyarakat sangat rendah disamping rasa perikemanusiaan sebagian anggota masyarakat sudah mulai tumpul. Hal ini akibat proses panjang dari sistem peradilan yang kurang mendidik dimana sering kali terjadi tersangka pelaku kejahatan dan merugikan masyarakat dilepas oleh penegak hukum dengan alasan kurang kuatnya bukti yang ada dan walaupun kemudian diproses sampai ke pengadilan, hukumnya yang dijatuhkan tidak sesuai dengan harapan masyarakat.

Penegakan hukum kasus main hakim sendiri ini perlu diupayakan secara serius karena bila tanpa penanganan yang sungguh-sungguh, tindakan main

hakim sendiri akan menjadi budaya dalam masyarakat dan menjadi noda dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Bila suatu negara dalam kehidupan masyarakatnya lebih dominan berlaku hukum rimba ketimbang hukum normatif yang legal formal maka masyarakat tersebut akan cenderung tunduk kepada kelompok-kelompok atau perorangan yang mempunyai kekuatan fisik, seperti kelompok tertentu yang mempunyai basis massa yang kuat atau kelompok-kelompok premanisme yang menunjukkan bahwa kelompok masyarakat kita cenderung menyiapkan kekuatan fisik sebagai langkah antisipasi dalam menyelesaikan setiap masalahnya ketimbang menggunakan jalur hukum yang mereka nilai tidak efektif.

Budaya main hakim sendiri pada perkembangannya akan melahirkan cara-cara lain seperti teror baik dengan sasaran psikologis maupun fisik, atau yang lebih halus seperti intimidasi, pembunuhan karakter dan lain sebagainya. Maka dalam membangun masyarakat yang

sadar dan patuh pada hukum Pemerintah harus secepatnya membangun *moral force* (kekuatan moral) yang dimulai dari para Penegak Hukum dengan mensosialisasikan hakikat perlunya hukum dipatuhi oleh masyarakat dibarengi dengan menindak secara tegas setiap anggota atau kelompok masyarakat yang melakukan cara main hakim sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan hukum yang mereka hadapi.

Adanya penindakan secara tegas melalui pertanggungjawaban pidana bagi pelaku perlu dilakukan, karena perbuatan main hakim sendiri dapat dikategorikan sebagai kejahatan atau tindak pidana. Berbicara masalah tindak pidana, Simons yang merumuskan "*strafbaarfeit*" (tindak pidana) sebagai "*eene strafbaar gestelde, onrechtmatige, met schuld in verband staande handeling van een toerekeningvatbaar persoon*" (suatu perbuatan yang oleh hukum diancam dengan hukuman, bertentangan dengan hukum, dilakukan oleh seorang

yang bersalah dan orang itu dianggap bertanggung jawab atas perbuatannya. Sedangkan pertanggungjawaban pidana adalah "diteruskannya celaan yang objektif yang ada pada tindak dan secara subjektif kepada seseorang yang memenuhi syarat untuk pidana dijatuhi pidana karena perbuatannya itu".

Pertanggung jawaban pidana dalam istilah asing disebut juga dengan "*teorekenbaardheid*" atau "*criminal responsibility*" yang menjurus kepada pemidanaan petindak dengan maksud untuk menentukan apakah seseorang terdakwa atau tersangka dipertanggung jawabkan atas suatu tindakan pidana yang terjadi atau tidak.

Untuk dapat dipidananya si pelaku, disyaratkan bahwa tindak pidana yang dilakukannya itu memenuhi unsur-unsur yang telah ditentukan dalam Undang-undang. Dilihat dari sudut terjadinya tindakan yang dilarang, seseorang akan dipertanggung jawabkan atas

tindakan-tindakan tersebut, apabila tindakan tersebut melawan hukum serta tidak ada alasan pembenar atau peniadaan sifat melawan hukum untuk pidana yang dilakukannya.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa tindak main hakim sendiri merupakan tindakan yang bersifat melawan hukum dan dilakukan secara kesengajaan. Dengan demikian, tidak ada alasan untuk tidak menindak secara tegas para pelaku perbuatan main hakim sendiri secara hukum pidana.

Dari sisi hukum pidana, maka menindak tegas pelaku main hakim sendiri bertujuan untuk mempertahankan ketertiban masyarakat (*de handhaving van de maatschappelijke*) serta untuk mencegah kejahatan (*ter voorkoming van de misdad*). Dengan demikian, perilaku-perilaku main hakim sendiri ditengah-tengah masyarakat dapat diminimalisir. Oleh karena itu, menindak tegas mereka yang melakukan perbuatan main hakim sendiri merupakan wujud

pertanggungjawaban pidana bagi pelaku.

2. Sanksi yang dapat Dibebankan kepada Pelaku Perbuatan *Eigen Righting* (Main Hakim Sendiri) Berdasarkan Perspektif Hukum Pidana

Sikap penegak hukum yang acuh tak acuh ataupun yang bersikap lunak terhadap kasus-kasus hukum yang terjadi di masyarakat membuat masyarakat tidak percaya terhadap penegak hukum yang berdampak pada sikap masyarakat yang suka main hakim sendiri (*eigenrichting*). Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa responabilitas terhadap para pelaku yang telah melakukan tindakan main hakim sendiri terhadap korban yang diduga kuat telah melakukan tindak pidana kejahatan, dipersamakan dengan pelaku kejahatan pada umumnya sehingga terhadapnya dapat dipidana sesuai ancaman pidana pada pasal yang dilanggar.

Fungsionalisasi sanksi pidana dalam suatu peraturan perundang-undangan agar benar-

benar dapat terwujud harus melalui beberapa tahap, yaitu:

- a. Tahap Formulasi, yaitu tahap perumusan atau penetapan pidana oleh pembuat Undang-Undang (sebagai Kebijakan Legislatif).
- b. Tahap Aplikasi, yaitu tahap pemberian pidana atau penerapan pidana oleh penegak hukum (sebagai Kebijakan Yudikatif).
- c. Tahap Eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan pidana oleh instansi yang berwenang (sebagai Kebijakan Eksekutif).⁶²

Dalam pengenaan tindakan, pelaku tindak pidana dibagi dua kelompok yaitu tidak dapat atau kurang dapat dipertanggungjawabkan.

Terhadap yang tidak dapat dipertanggung jawabkan maka tidak dapat dijatuhi pidana. Terhadap yang kurang dapat dipertanggungjawabkan, pidananya dapat dikurangi atau dikenakan tindakan. Adapun penyebab tidak dapat atau kurang dapat dipertanggungjawabkan tersebut adalah sama yaitu menderita

gangguan jiwa, penyakit jiwa atau retardasi mental.

Pasal 170 KUHP mengatur tentang sanksi hukum bagi para pelaku kekerasan terhadap orang atau barang di muka umum. Kalau boleh dikatakan pasal ini adalah gabungan Pasal 351 KUHP tentang penganiayaan dan Pasal 55 KUHP tentang turut serta melakukan suatu perbuatan. Namun bila dibandingkan tentulah berbeda pengertian ataupun tujuan yang diinginkan oleh Pasal 170 KUHP dengan Pasal 351 dan 55 KUHP.

Perlu ketelitian dalam penerapan pasal ini, karena bisa saja menyentuh ketentuan pasal 351. Maka daripada itu sering sekali para penyidik membuat pasal ini jounto 351 dan di tingkat penuntutan Penuntut Umum sering memakai jenis dakwaan Alternatif, dimana nantinya hakim dapat langsung memilih untuk menentukan dakwaan mana yang sekiranya cocok serta sesuai dengan hasil pembuktian di persidangan.⁶³

Objek dari perlakuan para pelaku dalam pasal ini bukan saja haruslah manusia tetapi

⁶² Hodio Potimbang, *Faktor-faktor Yang Melahirkan Peradilan Massa Ditinjau Dari Aspek Hukum Pidana*, Pengadilan Tinggi Sulawesi Utara, pt-palu.go.id, diakses tanggal 20 Oktober 2015.

⁶³ Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Pidana*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 87.

dapat saja berupa benda atau barang. Ini yang menjadi salah satu perbedaan pasal ini dengan Pasal 351 tentang penganiayaan.

Pasal 170 KUHP berbunyi demikian:

Pasal 170:

Ayat (1):

Barangsiapa yang dimuka umum besama-sama melakukan kekerasan terhadap orang atau barang, dihukum penjara selama-lamanya lima tahun enam bulan.

Ayat (2):

Tersalah dihukum:

1. Dengan penjara selama-lamanya tujuh tahun, jika ia dengan sengaja merusakkan barang atau jika kekerasan yang dilakukan itu menyebabkan sesuatu luka;
2. Dengan penjara selama-lamanya sembilan tahun, jika kekerasan itu menyebabkan luka berat pada tubuh;
3. Dengan penjara selama-lamanya dua belas tahun, jika kekerasan itu menyebabkan matinya orang.

Ayat (3):

Pasal 89 tidak berlaku.

Perlu diuraikan unsur-unsur yang terdapat dalam pasal ini sebagai berikut:

1. Yang dilarang dalam pasal ini ialah: “melakukan kekerasan”. Penjelasan tentang “kekerasan” terdapat pada Pasal 89. Kekerasan yang dilakukan

ini biasanya terdiri dari “merusak barang” atau “penganiayaan”, akan tetapi dapat pula kurang dari pada itu;

2. Kekerasan itu harus dilakukan “bersama-sama” artinya oleh sedikit-dikitnya “dua orang” atau “lebih”. Orang yang hanya mengikuti dan tidak benar-benar turut melakukan kekerasan, tidak dapat turut dikenakan pasal ini;
3. Kekerasan itu harus ditujukan kepada “orang” atau “barang”. Hewan atau binatang masuk pula dalam pengertian barang. Pasal ini tidak membatasi, bahwa orang (badan) atau barang itu harus, kepunyaan “orang lain”, sehingga milik sendiri masuk pula dalam pasal ini. Meskipun tidak akan terjadi orang melakukan kekerasan terhadap diri atau barangnya sendiri sebagai tujuan, kalau sebagai alat atau daya upaya untuk mencapai suatu hal, mungkin bisa juga terjadi.
4. Kekerasan itu harus dilakukan “dimuka umum”, karena kejahatan ini memang dimasukkan kedalam golongan kejahatan ketertiban umum. “Dimuka umum” artinya ditempat publik dapat melihatnya.

Penggunaan pasal ini tidaklah sama dengan penggunaan Pasal 351, dikarenakan dalam pasal ini

pelaku adalah lebih dari satu, sedangkan dalam Pasal 351, pelaku adalah satu orang, ataupun dapat lebih dari satu orang dengan catatan dilakukan tidak dalam waktu yang bersamaan. Seseorang dapat saja mendapat perlakuan kekerasan dari dua orang atau lebih tetapi para pelaku tidak melakukannya bersama-sama atau tidak sepakat dan sepaham untuk melakukan kekerasan itu, maka hal ini sudah memasuki ranah Pasal 351.

Kekerasan yang dilakukan sesuai Pasal 170 sudahlah tentu dilakukan oleh para pelaku dalam waktu yang bersamaan ataupun dalam waktu yang berdekatan dengan syarat ada kesepakatan dan kesepahaman untuk berbuat tindakan kekerasan tersebut terhadap orang atau barang.

Perbedaan yang paling mendasar Pasal 170 dengan Pasal 351 adalah dilakukannya tindakan itu di hadapan orang banyak atau di ruang publik terbuka, sedangkan pada Pasal 351 hal ini tidak dibedakan, apakah dilakukan di ruang

tertutup untuk umum ataupun di ruang publik terbuka.

Ancaman hukuman Pasal 170 ini lebih berat daripada Pasal 351. Apabila kita bandingkan pada akibat yang ditimbulkan antara kedua pasal ini dengan ancaman hukumannya, maka kita akan mendapati ancaman hukuman pada Pasal 170 lebih berat daripada Pasal 351. Pada Pasal 170, jika korban mengalami luka berat maka si pelaku diancam dengan hukuman penjara selama-lamanya sembilan tahun, sedangkan pada Pasal 351 dengan akibat yang sama, yaitu luka berat, pelaku diancam dengan hukuman penjara selama-lamanya lima tahun. Jika akibat yang ditimbulkan adalah matinya korban, Pasal 170 mengancam dengan hukuman penjara selama-lamanya dua belas tahun sedangkan pada Pasal 351 ancaman hukumannya adalah hukuman penjara selama-lamanya tujuh tahun.

Berbicara mengenai luka berat, Pasal 90 KUHP memberikan defenisi luka berat sebagai berikut:

Yang dikatakan luka berat pada tubuh yaitu: penyakit atau luka, yang tak boleh diharapkan akan sembuh lagi dengan sempurna atau yang dapat mendatangkan bahaya maut; terus-menerus tidak cakap lagi melakukan jabatan atau pekerjaan; tidak lagi memakai salah satu panca indera; kudung (kerompong); lumpuh; berubah pikiran (akal) lebih dari empat minggu lamanya; menggugurkan atau membunuh anak dari kandungan ibu.

Dari defenisi yang diberikan Pasal 90 KUHP di atas, dapat diterangkan bahwa:

1. Luka yang dapat sembuh kembali dengan sempurna dan tidak mendatangkan bahaya maut (tentunya dengan referensi pihak yang profesional dan diakui, seperti dokter misalnya) itu bukanlah luka berat.
2. Luka berat bukan harus selalu berarti luka yang besar. Keadaan yang ditimbulkan, walau sebesar apapun itu, selama sudah membuat proses suatu kegiatan/pekerjaan yang seharusnya dilakukan dengan baik, terhambat secara terus-menerus atau dengan kata lain tidak cakap melakukan pekerjaannya, itu juga termasuk luka berat.
3. Luka berat juga dapat berupa tidak lagi memakai (kehilangan) salah satu panca indera. Panca indera itu berupa penglihatan, penciuman, pendengaran, rasa lidah dan rasa kulit.
4. Lumpuh (*verlamming*) artinya tidak dapat menggerakkan anggota badannya dikategorikan juga sebagai luka berat.
5. Luka berat tidak harus selalu terlihat dari luar saja. Berubah pikiran dapat juga dikategorikan luka berat ketika hal itu lebih dari 4 (empat minggu). Pikiran terganggu, kacau, tidak dapat memikir lagi dengan normal, semua itu lamanya harus lebih dari empat minggu, jika kurang, tidak termasuk pengertian luka berat.
6. Tindakan menggugurkan atau membunuh bakal anak kandungan ibu akan mengakibatkan suatu keadaan yang dapat dikategorikan luka berat pada ibu yang mengandung tersebut.
7. Pengertian mengenai luka berat yang tidak disebutkan dalam Pasal 90 dapat diterima sebagai suatu keadaan yang disebut luka berat sesuai pertimbangan hakim dengan terlebih dahulu mendengarkan keterangan saksi atau dokter yang biasa kita sebut *visum et repertum*.

Khusus untuk kekerasan terhadap barang, Pasal yang juga mengatur hal ini adalah Pasal 406 KUHP ayat (1). Pasal 406 ini juga mengatur jika korban adalah binatang dalam ayat (2).

Untuk lebih jelasnya, berikut isi dari Pasal 406:

Pasal 406:

Ayat (1):

Barangsiapa dengan sengaja dan dengan melawan hak membinasakan, merusakkan, membuat sehingga tidak dapat dipakai lagi atau menghilangkan sesuatu barang yang sama sekali atau sebagiannya kepunyaan orang lain, dihukum penjara selamalamanya dua tahun delapan bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 4.500,-

Ayat (2):

Hukuman serupa itu dikenakan juga kepada orang yang dengan sengaja dan dengan melawan hak membunuh, merusakkan membuat sehingga tidak dapat digunakan lagi atau menghilangkan binatang, yang sama sekali atau sebagiannya kepunyaan orang lain.

Supaya dapat dihukum menurut pasal ini harus dibuktikan:

1. Bahwa terdakwa telah membinasakan, merusakkan, membuat sehingga tidak dapat dipakai lagi atau menghilangkan sesuatu barang;
2. Bahwa pembinasaan dan sebagainya, itu harus dilakukan dengan sengaja dan dengan melawan hak;
3. Bahwa barang itu harus sama sekali atau sebagian kepunyaan orang lain;

4. Jika pengrusakan barang itu dilakukan oleh dua orang atau lebih, diancam hukuman yang lebih berat (Pasal 412);

5. Pada waktu mengusut perkara perusakan ini polisi senantiasa harus menyelidiki berapa kali uang kerugian yang diderita oleh pemilik barang yang telah dirusak itu. Bila tidak lebih dari Rp. 250,- dikenakan Pasal 407;

Demikian sanksi yang dapat dibebankan kepada pelaku perbuatan main hakim sendiri. Dan yang perlu digarisbawahi adalah kesadaran bahwa berbagai praktek peradilan massa yang sering terjadi belakangan ini, merupakan perwujudan dari tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pranata formal, termasuk proses penegakan hukum yang dinilai jauh dari dambaan rasa keadilan yang diharapkan.

Bagaimana mungkin masyarakat akan pulih kepercayaannya jika yang mereka saksikan dalam proses penegakan hukum, terutama yang berkaitan dengan kasus-kasus KKN kelas kakap, masih seperti yang dialunkan oleh syair

lagu “aku masih seperti yang dulu”. Berbagai sikap diskriminatif, dilakukan para penegak hukum negeri ini.

Kondisi keterpurukan hukum di Indonesia saat ini hanya mungkin diatasi jika para penegak hukum lebih banyak bertanya pada hati nuraninya, sehingga apa yang disebut benar dan adil oleh masyarakat mampu diimplementasikan oleh para penegak hukum melalui putusan-putusan hukum di Pengadilan.

Sacipto Rahardjo menyebutkan, sesungguhnya lembaga peradilan adalah tempat untuk menyelesaikan persoalan-persoalan hukum agar tidak berkembang menjadi konflik yang membahayakan keamanan dan ketertiban masyarakat. Namun, fungsi itu hanya akan efektif apabila pengadilan memiliki 4 (empat) prasyarat:

1. Kepercayaan (masyarakat) bahwa di tempat itu mereka akan memperoleh keadilan seperti mereka kehendaki;
2. Kepercayaan (masyarakat) bahwa pengadilan merupakan lembaga yang mengekspresikan nilai-nilai kejujuran, mentalitas yang tidak korup dan nilai-nilai utama lainnya;

3. Bahwa waktu dan biaya yang mereka keluarkan tidak sia-sia;
4. Bahwa pengadilan merupakan tempat bagi orang untuk benar-benar memperoleh perlindungan hukum.⁶⁴

Dapat diketengahkan disini bahwa meningkatnya praktek-praktek peradilan massa di negeri ini tentunya tidak dapat ditinjau hanya dari satu sisi saja. Banyak sisi lainnya yang mesti ditelaah. Meskipun demikian, paling tidak ada upaya untuk mencegah terjadinya berbagai tindakan anarkis lainnya yang bakal muncul.

PENUTUP

1. Pelaku perbuatan *eigen righting* (main hakim sendiri) dapat dipertanggungjawabkan secara hukum pidana, hal ini dikarenakan:
 - a. Memperhatikan perbuatan main hakim sendiri, jelas bahwa tindakan ini bersifat melawan hukum dan dilakukan karena kesengajaan (*opzet*) yang bersifat tujuan. Karena dengan adanya

⁶⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hlm. 107.

kesengajaan yang bersifat tujuan ini, berarti si pelaku perbuatan main hakim sendiri benar-benar menghendaki mencapai suatu akibat yang menjadi pokok alasan diadakannya ancaman hukuman ini. Artinya si pelaku perbuatan main hakim sendiri dapat dipertanggung jawabkan dan mudah dapat dimengerti oleh khalayak ramai. Apabila kesengajaan seperti ini ada pada suatu tindak pidana, si pelaku pantas dikenakan hukuman pidana.

- b. Dalam perbuatan main hakim sendiri, tindakan pelakunya “disengaja”. Dimana mereka yang melakukan tindakan main hakim sendiri mempunyai kemampuan untuk mengidentifikasi bahwa tindakan yang mereka lakukan adalah buruk dan dilarang oleh Undang-undang.
2. Sanksi yang dapat dibebankan kepada pelaku perbuatan *eigen righting* (main hakim sendiri) berdasarkan perspektif hukum pidana, yaitu:

- a. Pasal 170 KUHP mengatur tentang sanksi hukum bagi para pelaku kekerasan terhadap orang atau barang di muka umum. Kalau boleh dikatakan pasal ini adalah gabungan Pasal 351 KUHP tentang penganiayaan dan Pasal 55 KUHP tentang turut serta melakukan suatu perbuatan. Namun bila dibandingkan tentulah berbeda pengertian ataupun tujuan yang diinginkan oleh Pasal 170 KUHP dengan Pasal 351 dan 55 KUHP.
- b. Khusus untuk kekerasan terhadap barang, Pasal yang juga mengatur hal ini adalah Pasal 406 KUHP ayat (1). Pasal 406 ini juga mengatur jika korban adalah binatang dalam ayat (2).

DAFTAR RUJUKAN

Harian Kompas, *Pengadilan Rakyat Harus Dihentikan*, Terbit Tanggal 16 Juli 2000.

Hodio Potimbang, *Faktor-faktor Yang Melahirkan Peradilan Massa Ditinjau Dari Aspek Hukum Pidana*, Pengadilan Tinggi Sulawesi Utara, pt-palu.go.id, diakses tanggal 02 Februari 2012.

Johnny Ibrahim, *Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit Bayumedia Publising, Malang, Jawa Timur, 2007.

Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Pidana*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.

Mohammad Sobary, *Moralitas Kaum Pinggiran*, Penerbit Mizan, Bandung, 1995.

Nyoman Serikat Putra Jaya, *Aspek Hukum Pidana Terhadap Tindakan Anarkis dan Main Hakim Sendiri dalam Masyarakat*, disampaikan pada Seminar Regional dengan Tema “Kecenderungan

Tindakan Anarkis dan main Hakim Sendiri dalam Masyarakat”, Diselenggarakan oleh Polisi Wilayah Pekalongan berkerjasama dengan Universitas Pancasakti Tegal, Ruang Adipura Pemda Kota Tegal, Tanggal 22 Agustus 2000.

Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986.

Peraturan Undang-undang

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;

STRATEGI PENINGKATAN PENDAPATAN DAERAH DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

Oleh : Yandi Ugang
Dosen Fakultas Hukum Universitas PGRI Palangka Raya
E-mail : yandi_ugang@yahoo.co.id

Abstrak : Strategi yang mempengaruhi peningkatan pendapatan asli daerah di Kabupaten Kotawaringin Barat tahun anggaran 2009 s.d. tahun 2013. Penelitian ini bersifat deskriptif. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan studi pustaka. Sampel yang dipilih berdasarkan pertimbangan mereka yang memiliki pengetahuan, pengalaman, dan kompetensi yang berkaitan dengan masalah penelitian. Data dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa analisis strategi peningkatan pendapat asli daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kotawaringin Barat tahun 2009 s.d. tahun 2013 belum berjalan sesuai dengan harapan. Faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan dalam perumusan target pendapatan asli daerah masih lemah, pengawasan lemah, sumber daya manusia belum memadai. Hal ini sangat mempengaruhi penerimaan pendapatan daerah. Peraturan daerah yang digunakan sebagai dasar hukum pemungutan berbagai macam pungutan pajak dan retribusi daerah sudah tidak sesuai dengan kondisi perkembangan daerah atau aturan perundang-undangan yang berlaku.

Kata Kunci : Peningkatan Pendapatan Asli Daerah

LATAR BELAKANG MASALAH

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia di satu sisi telah membawa dampak pada tingkat kemiskinan, namun di sisi lain krisis tersebut telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total diseluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia. Salah satu unsur reformasi total itu adalah tuntutan pemberian otonomi yang muncul sebagai jawaban untuk memasuki era baru, keluar dari krisis ekonomi dan kepercayaan yang diderita bangsa. Untuk itu MPR-RI mengeluarkan Ketetapan Nomor

IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Di samping adanya perubahan Undang-undang Dasar 1945, TAP MPR tersebut merupakan landasan hukum perubahan undang-undang pemerintahan daerah juga berkali-kali mengalami perubahan yakni Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian dirubah lagi dengan undang-undang Nomor 12 tahun 2008,

dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah diganti dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintahan Daerah yang akan membawa perubahan dasar pada pola hubungan pemerintahan antar pusat-daerah dan keuangan pusat dan daerah.

Kehadiran kedua Undang-undang ini, menimbulkan reaksi yang berbeda-beda dari daerah. Pemerintah Daerah yang memiliki sumber kekayaan alam yang besar menyambut otonomi daerah dengan penuh harapan, sebaliknya daerah yang miskin sumber daya alamnya menanggapi dengan rasa khawatir dan was – was.

Kekhawatiran beberapa daerah tersebut dapat dipahami, karena pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal membawa konsekuensi bagi pemerintah daerah untuk lebih mandiri baik dari sistem pembiayaan maupun dalam menentukan arah pembangunan daerah sesuai dengan prioritas dan kepentingan masyarakat di daerah. Persoalan kemandirian pemerintah daerah Kabupaten Mamuju disebabkan

oleh masalah makin membengkaknya biaya yang dibutuhkan pemerintah daerah untuk pelayanan public (*fiscal need*), sementara laju pertumbuhan penerimaan daerah (*fiscal capacity*) kurang dibanding dengan kebutuhan, sehingga terjadi kesenjangan fiskal di daerah. Oleh karena itu pemerintah daerah Kabupaten Kotawaringin Barat melakukan upaya peningkatan kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*) untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat dalam rangka mengatasi kesenjangan fiskal dan sekaligus mendorong kemandirian.

Peningkatan kapasitas fiskal daerah Kabupaten Kotawaringin Barat pada dasarnya adalah optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah yang salah satunya adalah peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Langkah penting yang harus dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah adalah menghitung potensi pendapatan asli daerah yang riil dimiliki daerah Kabupaten Kotawaringin Barat. Untuk itu diperlukan metode penghitungan potensi PAD yang sistematis dan rasional dimana PAD kabupaten merupakan indikator bagi pengukuran

tingkat kemampuan keuangan daerah dan tingkat kemandirian daerah.

Masalah kesenjangan fiskal dibalik tuntutan peningkatan kemandirian dalam rangka otonomi daerah Kabupaten Kotawaringin Barat dan realitas rendahnya PAD disebabkan lebih banyak pada unsur perpajakan. Lebih jauh mengenai perpajakan dan permasalahannya adalah karena kemampuan menghimpun dana kurang mengoptimalkan pengelolaan *resources endowment*, tuntutan pembangunan, dan tingkat urbanisasi. Masalah lainnya adalah terlalu banyaknya jenis pajak daerah dan sering tumpang tindih satu dengan yang lainnya. Tidak ada perbedaan yang jelas antara pajak dengan pungutan lainnya, dan masalah efisiensi penerimaan pajak.

Pada akhirnya keberhasilan otonomi daerah tidak hanya ditentukan oleh besarnya PAD atau keuangan yang dimiliki oleh daerah tetapi ada beberapa faktor lain yang dapat mempengaruhi keberhasilannya. Misalnya faktor kualitas sumber daya manusia, sarana dan prasarana, faktor sumber *endowment*, pengelolaan atau manajemen pemerintahan daerah dan sistem informasi yang tersedia.

Salah satu ukuran kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi adalah dengan melihat besarnya nilai PAD yang dapat dicapai oleh daerah tersebut. Dengan PAD yang relatif kecil akan sulit bagi daerah tersebut untuk melaksanakan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara mandiri, tanpa didukung oleh pihak lain (dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Propinsi). Padahal dalam pelaksanaan otonomi ini, daerah dituntut untuk mampu membiayai dirinya sendiri.

Tingkat kemampuan Kabupaten Kotawaringin Barat sebagai daerah otonom yang baru dibentuk berdasarkan Undang – undang Nomor 13 Tahun 2001, bila dilihat dari perolehan PAD kontribusi PAD terhadap APBD masih sangat kecil. Masalah kesenjangan fiskal, efisiensi pengelolaan sumber-sumber finansial dan *endowment* lainnya dibalik tuntutan peningkatan kemandirian daerah dalam rangka otonomi daerah menuntut strategi peningkatan pendapatan asli daerah.

PEMBAHASAN

Dinas pendapatan di daerah-daerah di Indonesia terbentuk sejak diserahkannya pengelolaan beberapa pajak negara kepada pemerintah daerah. Pajak negara tersebut kemudian dinyatakan sebagai Pajak Daerah dengan ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 1956 tentang ketentuan-ketentuan material yang meliputi tarif pajak, obyek pajak, dasar penghitungan, asas pemungutan, dan tata cara pemungutan pajak tersebut. Penyerahan pajak negara pada daerah menyebabkan pemerintah daerah mengalami banyak perubahan. Perubahan tersebut dilakukan agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan atas keuangan daerah yang semakin meningkat dan tuntutan terhadap pelayanan masyarakat yang lebih baik sehingga diperlukan kemampuan aparatur dan sarana-sarana administrasi yang memadai.

Seiring dengan perkembangan dan pembangunan yang terjadi pada daerah maka pemerintah pusat memutuskan bahwa hal-hal yang berkaitan dengan perpajakan dan retribusi daerah diserahkan pengaturannya pada pemerintah daerah dengan bimbingan dan pengawasan pemerintah pusat. Hal

inilah yang mendasari ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat tentang susunan organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat oleh pemerintah Kabupaten Kotawaringin Barat yang telah disetujui oleh DPRD Kabupaten Kotawaringin Barat. Yang Berikutnya dijabarkan dalam Keputusan Bupati Kotawaringin Barat tentang tugas dan fungsi Dinas Pendapatan Daerah. Dari Peraturan dan Keputusan Bupati ini dapat diketahui tentang kedudukan, tugas pokok, dan fungsi Dinas Pendapatan Kabupaten Kotawaringin Barat.

- a. Kedudukan Dinas Pendapatan Kabupaten Kotawaringin Barat.
Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat memiliki kedudukan sebagai unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten Kotawaringin Barat dibidang pendapatan daerah. Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat merupakan pimpinan Dinas Pendapatan yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati. Sedangkan dalam pelaksanaan teknis administrasi, Dinas Pendapatan dibina oleh

Sekretaris Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat.

b. Tugas Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat.

Tugas Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat adalah sebagai coordinator dinas-dinas penghasil di bidang pendapatan daerah dan melaksanakan tugas pembantuan yang menyangkut bidang pendapatan daerah yang diserahkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah propinsi Kalimantan Tengah.

c. Fungsi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat.

Fungsi dari Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat adalah sebagai berikut :

- 1) Melaksanakan perumusan kebijaksanaan teknis, pemberian bimbingan dan pembinaan, koordinasi teknis, dan berbagai tugas lain yang diserahkan oleh Bupati sesuai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Melakukan pendaftaran dan pendapatan Wajib Pajak dan Wajib Retribusi Daerah.

3) Membantu melakukan pendapatan atas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dalam hal penyampaian dan penerimaan kembali Surat Pemberitahuan Obyek Pajak (SPOP) dari Wajib Pajak.

4) Melakukan penetapan besarnya pajak dan retribusi daerah.

5) Membantu melakukan penyampaian berbagai formulir dan dokumen PBB kepada para Wajib Pajak.

6) Melakukan pembukuan dan pelaporan atas pemungutan dan penyetoran pajak daerah, retribusi daerah, dan pendapatan daerah lainnya.

7) Melakukan koordinasi dan pengawasan atas pelaksanaan penagihan pajak daerah, retribusi daerah, penerimaan asli daerah, serta PBB.

8) Melakukan perencanaan dan pengendalian operasioanl dalam bidang penetapan, pendapatan, penagihan atas pajak daerah, retribusi daerah, penerimaan asli daerah serta PBB.

9) Melaksanakan tata usaha.

Dengan semakin beragamnya tugas yang menjadi tanggung jawabnya, Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat selalu berusaha membenahi dan meningkatkan kinerjanya sehingga mutu pelayanan terhadap masyarakat meningkat. Dan dengan menggali potensi-potensi pendapatan asli daerah, Dinas Pendapatan berharap dapat meningkatkan penerimaan daerah sehingga dapat menunjang pembangunan daerah Kabupaten Kotawaringin Barat.

Struktur dan Mekanisme Kerja.

Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat mempunyai tugas melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah di bidang pendapatan daerah yang diserahkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah propinsi Kalimantan Tengah. Untuk menunjang kelancaran tugas yang harus dilaksanakannya, maka dibentuklah struktur organisasi. Struktur organisasi mempunyai peranan penting karena mengandung unsur-unsur koordinasi, pembagian tugas, dan pembagian wewenang dalam suatu organisasi. Selain itu struktur organisasi juga menampilkan

pola hubungan kerja di antara fungsi, bagian, maupun orang-orang yang menunjukkan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam organisasi. Struktur organisasi yang baik menunjang tercapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

SIMPULAN

Hasil penelitian membuktikan bahwa Realisasi penerimaan Pendapatan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat tahun anggaran 2009 sampai dengan tahun 2013 tren yang paling stabil kenaikannya adalah Pos Pajak Daerah dan Pos Retribusi Daerah. Sehingga dalam perpesktif ke depan intensifikasi dan ekstensifikasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) mudah untuk di optimalkan serta diproyeksikan. Sementara sektor yang lain memiliki tingkat fluktuatif (naik-turun) cukup tinggi, sehingga untuk dilakukan proyeksi secara akurat untuk pertimbangan tahun anggaran berikutnya sedikit mengalami probabilitas tinggi. Namun secara mikro pertimbangan potensi dan proyeksi dilakukan secara cermat melalui tren masing-masing. Strategi memanfaatkan seluruh kekuatan untuk membuat dan memanfaatkan peluang

sebesar-besarnya yaitu : a. Meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia dan mutu pelayanan yang optimal. b. Meningkatkan dan mengefektifkan sosialisasi Peraturan Daerah kepada masyarakat secara luas. c. Mengadakan pelatihan bidang perpajakan dan mengadakan pemutakhiran data. d. Menetapkan dan membuat strategi baru dsalam memungut pajak dan lebih memperhatikan kualitas dan pelayanan prima.

DAFTAR RUJUKAN

Abdul Wahab, Solichin, 1990, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineke Cipta, Jakarta

Abdul Wahab, Solichin, 1991, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi Pertama Bumi Aksara Jakarta

International Inc. New Jersey, disunting oleh Muhajir Darwin, 1995. *Analisa Kebijakan Publik* Hanindita Graha Widya, Yogyakarta.

Sunggono Bambang 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik* Sinar Grafika Jakarta.

S. Wibowo, Y. Purbokusumo, A. Pramusinto 1994, *Evaluasi Kebijakan*

Publik, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta.

Peraturan Undang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 1997 tentang *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintah Daerah*.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.

KEBERADAAN TANAH ADAT DAN TANAH NEGARA BAGI KEPENTINGAN MASYARAKAT

Oleh: Maharidiawan Putra

Dosen Fakultas Hukum Universitas PGRI Palangka Raya

E-mail: maharidiawanp@yahoo.com

Abstrak: Hukum pertanahan di Indonesia terkesan masih dualisme. Membedakan dua belah pihak, baik pemerintah maupun rakyat. Untuk menjamin kepastian hukum, dianjurkan orang memiliki sertifikat atas tanah, ada bukti tertulis. Masalahnya banyak pemilik tanah di Indonesia sejak berpuluh-puluh tahun yang silam tidak memiliki sertifikat mengenai penguasaan hak atas tanah itu. Khususnya para petani dan masyarakat tradisional. Perlu pengkajian lebih jauh dalam rangka perkembangan hukum pertanahan kedepan mengantisipasi kenyataan di masyarakat tentang bagaimana penguasaan tanah baik kepemilikan atas dasar hukum adat dan hukum positif dari Negara.

Kata Kunci: Tanah Adat, Tanah Negara dan Kepentingan Masyarakat.

LATAR BELAKANG MASALAH

Saat ini dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk keperluan pembangunan, maka masalah tanah menjadi isu menarik untuk dianalisis lebih mendalam. Apalagi tanah negara dikatakan hampir tidak tersedia lagi, sementara dilain pihak eksistensi tanah adat sebagai manifestasi dari hak ulayat juga perlu mendapat pemikiran yang proporsional.⁶⁵ Paling tidak dapat dikatakan, ada dua pandangan / sikap mengenai isu tersebut, yakni disatu pihak terdapat kekhawatiran bahwa tanah adat yang semula sudah tidak ada, kemudian dinyatakan hidup lagi.

⁶⁵ Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan; Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta:Penerbit Buku Kompas. Hal. 54

Pengakuan eksistensi tanah adat oleh UUPA merupakan hal yang wajar, karena tanah adat melalui hak ulayat beserta masyarakat hukum adat telah ada sebelum terbentuknya negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Pasal 3 UUPA menegaskan pengakuan tersebut dengan menyebutkan⁶⁶ “ dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat – masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh

⁶⁶ *Ibid.*

bertentangan dengan undang-undang dan peraturan – peraturan lain yang lebih tinggi”.

Bahwa orang mengharapkan adanya kepastian hukum hak milik atas tanahnya, tidak dapat disangkal.⁶⁷ Perjuangan-perjuangan bagi adanya kepastian akan hak milik itu sudah diusahakan sejak lama sesuai dengan perkembangan kesadaran akan hak-hak asasi manusia. Pada zaman pra-kolonial, hak milik tanah sepenuhnya ada pada raja. Namun, pada praktiknya para pengolah tanah bisa mengadakan jual beli tanah. Disitu tampak adanya pengakuan atas hak milik tanah.⁶⁸

Ketika ada masalah, orang-orang asing yang tidak punya hak atas tanah menjarah tanah Indonesia, sehingga dikeluarkanlah Undang – Undang Pertanahan Tahun 1870, Undang-Undang itu membuat tidak legal bagi orang asing dalam soal pemilikan tanah. Pada tahun 1918 hal milik pribumi atas tanah dihormati sebab secara yuridis, tanah hak milik pribumi dianggap sebagai tanah negara yang tidak bebas. Masih ada dualisme

hukum, yaitu hukum Belanda dan Hukum Adat. UUPA Tahun 1960 mengusahakan kepastian hukum pertanahan dengan mengarahkan kepada unifikasi hukum sehingga tidak terjadi dualisme hukum.⁶⁹

Namun dalam kenyataan dirasakan dewasa ini Hukum Pertanahan di Indonesia terkesan masih dualisme. Membingungkan dua belah pihak, baik pemerintah maupun rakyat. Untuk menjamin kepastian hukum, dianjurkan orang memiliki sertifikat atas tanah. Ada bukti tertulis. Masalahnya banyak pemilik tanah di Indonesia sejak berpuluh-puluh tahun yang silam tidak memiliki sertifikat mengenai penguasaan hak atas tanah itu. Khususnya para petani dan masyarakat tradisional di pedesaan. Maka dalam rangka perkembangan hukum pertanahan kedepan. Dan mengantisipasi kenyataan di masyarakat tentang bagaimana penguasaan tanah baik kepemilikan atas dasar hukum adat dan pemerintahan. Peneliti tertarik membahas lebih lanjut mengenai “Keberadaan Tanah Adat dan Tanah

⁶⁷ Ciri khas hukum adalah kepastian hukum dan keadilan, Hukum berfungsi untuk memanusiakan penggunaan kekuasaan. Bandingkan Franz Magnis Suseno, 1987, *Etika Politik*, Jakarta; Gramedia. Hal.76.

⁶⁸ Y. Wartaya Winangun, 2004. *Tanah Sumber Nilai Hidup*, Yogyakarta; Kanisius. Hal. 88.

⁶⁹ Budi Harsono. 1970. *Undang-Undang Pokok Agraria , Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Himpunan Peraturan Hukum Agraria Indonesia. Jakarta; Djambatan. Hal. 113.

Negara Bagi Kepentingan Masyarakat” untuk penelitian ini.

LANDASAN TEORI

A. Hak Ulayat Sebagai Landasan Eksistensi Tanah Adat

Mernurut C.C.J. Maassen dan A.P.G. Hens dalam bukunya *Agrarische Regeling Voor Het Gouvernementsgebied van Java en Madura* (Peraturan-peraturan Agraris di Daerah Gubernemen Jawa dan Madura), menerangkan tentang hak ulayat sebagai berikut :⁷⁰

“Hak Ulayat (beschikkingsrecht) adalah hak desa menurut adat dan kemauannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat kepentingan anggota-anggotanya atau untuk kepentingan orang lain (orang asing) dengan membayar kerugian kepada Desa, dalam hal mana Desa itu sedikit banyak turut campur dengan pembukaan tanah itu dan turut bertanggung jawab terhadap perkara-perkara yang terjadi di situ yang belum dapat diselesaikan”.

Hak ulayat berada di tangan Desa (*gemeenschap*) sebagai persekutuan dari orang-orang penduduknya. Persekutuan inilah yang

⁷⁰ Dirman. (Trans), J.B. Wolter, *Perundang-undangan Agraria Di Seluruh Indonesia*. Jakarta. Hal. 36

mengatur sampai dimana hak-hak perseorangan akan dibatasi untuk kepentingan persekutuan itu. Tanda yang terpenting dari hak ulayat ialah bahwa ada hubungan yang erat diantara hak persekutuan dengan hak perseorangan.

Jika hubungan seseorang dengan tanahnya tidak erat lagi, misalnya telah bertahun-tahun tidak mengerjakan atau memakai tanah itu, meninggalkan desa kediamannya dan lain sebagainya, maka hak desa akan lebih kuat lagi atau akan hidup lagi seperti semula.⁷¹ Jadi apabila hak perseorangan tambah kuat, hak desa akan menjadi kurang kuat, sebaliknya jika hak perseorangan kurang kuat, maka hak desa akan menjadi tambah kuat.

Pada dasarnya tentang kepemilikan tanah adat tersebut menurut pmdirian pemerintah dibagi dalam dua bagian :⁷²

- a. Hak milik perseorangan yang turun-temurun, atau hak milik (*erfelijk indiviueel bezit*);
- b. Hak milik kommunal, atau hak kommunal (*communaal bezit*).

⁷¹ Eddy Ruchiyat, 1994, *Politik Pertanian Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA* (Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960). Bandung; Alumni. Hal. 33.

⁷² *Ibid.* Hal. 38

Perbedaan antara hak milik perseorangan dan hak milik komunal menurut pendapat pemerintah dahulu hanya terletak dalam pemegang haknya saja, sebab isinyapun sama. Apabila yang memegang hak milik itu perseorangan, maka hak itu disebut hak milik perseorangan yang turun-temurun, sedang jika yang memegang hak itu persekutuan hukum seperti desa dan sebagainya, maka hak itu dinamakan hak milik komunal.

Tentang hak milik komunal yang berganti-ganti dibagikan kepada penduduk desa, adalah bentuk yang mula-mula ada di Indonesia, karena bentuk ini sesuai dengan keadaan Rakyat Indonesia yang masih sederhana dan bersifat gotong-royong.⁷³ Namun Van Vollenhoven dalam hal ini pula berpendirian, bahwa hak komunal yang berganti-ganti dibagikan kepada penduduk, itu timbul dari tekanan dan penyesatan.⁷⁴

Dari penyelidikan hak-hak agraria dari penduduk Indonesia, yang diadakan mulai Tahun 1867, ternyata hak milik komunal memang tidak berakar dalam hukum adat Indonesia.

⁷³ R. Roestandi Ardiwilaga, 1962. *Hukum Agraria Indonesia*. Bandung; N.V. Masa Baru. Hal. 53.

⁷⁴ Eddy Ruchiyat, *Op.Cit.* Hal. 39

Tanah-tanah dengan hak milik perseorangan yang sebenarnya merupakan tanah adat menjadi tanah komunal itu terjadi pada waktu V.O.C. (Kompeni) mengadakan monopoli dan kerja paksa, pada waktu pemerintahan Inggris yang mengadakan pajak bumi (*landrente*), dan khususnya hak komunal mulai berkembang ketika tanah air kita diadakan *cultuurstelsel* atau tanam paksa oleh Van den Bosch.⁷⁵

B. Hak Menguasai Dari Negara

Pasal 2 ayat (1) UUPA menentukan, bahwa :

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.⁷⁶

Dalam memori penjelasan ketentuan ini digolongkan pada ketentuan dasar nasional hukum agraria yang baru. Hak menguasai dari negara itu tidak saja didasarkan atas

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.* Hal. 9.

ketentuan Pasal 1 dimana negara dianggap sebagai organisasi kekuasaan rakyat, sebagai alat bangsa tetapi dicarikan juga dasar hukumnya pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945.

Dengan demikian, maka Pasal 2 UUPA memberikan sekaligus suatu tafsiran resmi interpretasi otentik mengenai arti perkataan “dikuasai” yang dipergunakan di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 itu. Sebelum UUPA ada sementara orang yang menafsirkan perkataan “dikuasai” itu sebagai “dimiliki” , tetapi UUPA dengan tegas menyatakan, bahwa perkataan tersebut bukan berarti dimiliki. Bahkan pengertian *domein* negara dihapuskan oleh UUPA, “Asas Domein” ... tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru, demikian memori penjelasan angka II/2.⁷⁷

Memori penjelasan angka II/2 menegaskan, bahwa perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia, sebelumnya disebut sebagai Badan

Penguasa pada tingkatan tertinggi untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, pesediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi dan lain-lainnya itu (dengan perkataan lain, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi dan lain-lainnya itu);
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. (Segala sesuatu itu tentunya termasuk juga kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Penegasan mengenai arti perkataan “dikuasai” dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2).

Adapun wewenang hak menguasai di bidang eksekutif dijalankan oleh Presiden (pemerintah) atau menteri.

⁷⁷ R. Roestandi Ardiwilaga, *Op.Cit.* Hal. 75.

Lebih lanjut ditentukan dalam pasal 2 ayat (4) UUPA pelaksanaan dari hak menguasai dari negara tersebut dapat dikuasai atau dilimpahkan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat. Dengan demikian pelaksanaan wewenang-wewenang yang dimaksudkan itu dijalankan oleh pemerintah daerah atau penguasa adat yang bersangkutan.⁷⁸

PEMBAHASAN DAN HASIL

A. Tanah Adat

Walaupun UUPA tidak memberikan kriteria mengenai eksistensi hak ulayat itu. Namun dengan mengacu pada pengertian – pengertian fundamental tersebut di atas, dapatlah dikatakan, bahwa kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat harus dilihat pada tiga hal, yakni:

1. Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu, sebagai subyek hak ulayat;
2. Adanya tuan / wilayah dengan batas – batas tertentu sebagai *lebensraum* yang merupakan subyek hak ulayat;

3. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan – tindakan tertentu sebagaimana diuraikan di atas.

Dipenuhinya ketiga persyaratan tersebut secara kumulatif, kiranya cukup obyektif sebagai kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat, sehingga misalnya, walaupun ada masyarakat hukum tersebut sudah tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan tiga tindakan tersebut, maka hak ulayat dapat dikatakan sudah tidak ada lagi.

Pemenuhan kriteria tersebut sesuai dengan rasa keadilan berdasarkan dua hal. Di satu pihak, bila hak ulayat memang sudah menipis atau sudah tidak ada lagi hendaknya hal ini menjadi kesadaran bersama, bahwa sebetulnya secara sosiologis masyarakat hukum adat telah ditingkatkan menjadi bangsa Indonesia sejak 17 Agustus 1945. Tidaklah pada tempatnya untuk mencoba menghidupkan kembali hal – hal yang justru dapat mengaburkan kesadaran berbangsa dan bertanah air satu.

Di pihak lain, bila memang hak ulayat dinilai masih ada maka harus diberikan pengakuan atas hak tersebut di samping pembebanan kewajibannya oleh negara. Pengakuan atas hak itu

⁷⁸ Sudargo Gautama, 1973, *Masalah Agraria Berikut Peraturan – Peraturan dan Contoh – contoh*, Banrung; Alumni. Hal. 34.

tampak misalnya, apabila tanah ulayat diberikan untuk pembangunan (sesuai dengan fungsi sosial yang melekat pada hak ulayat) maka pihak yang memerlukan tanah harus minta izin pada masyarakat hukum tersebut. Dan apabila diperlukan juga memberikan pemulihan keseimbangan berupa apapun yang bermanfaat bagi seluruh anggota masyarakat hukum tersebut maupun masyarakat sekitarnya. Kewajiban yang dibebankan kepada masyarakat hukum tersebut, antara lain berupa pemeliharaan tanah, penambahan kesuburannya, serta pelestarian lingkungannya. Kiranya diperlukan pengaturan tentang hak ulayat yang berisi pokok – pokok pikiran, antara lain mengenai kriteria eksistensi hak ulayat; siapa saja yang terlibat dan berwenang menentukan hak ulayat; penempatan/kedudukan hak ulayat dalam sistem hukum tanah nasional hak – hak dan kewajiban yang melekat pada hak ulayat; ciri – ciri / sifat – sifat hak ulayat dan lain-lain.

Dengan terbentuknya peraturan tersebut, diharapkan akan tercapai kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Dalam tataran pembahasan tanah adat terasa payung hukum yang melatar belakanginya sangat lemah

padahal dalam kenyataan sosiologis hukumnya tentang keberadaan tanah adat ini ada sampai sekarang, dan tidak boleh kesewenang-wenangan memanfaatkannya karena alasan bagi kepentingan pemerintahan dan/atau negara lalu dirampas begitu saja.

Karena ini perlu diantisipasi ketentuan tentang hak yang dapat melindungi tanah adat yang memang keberadaannya perlu dilindungi, sementara proses pengurusan lebih lanjut melalui prosedur kepemilikan yang diatur menurut UUPA akan masyarakat tradisional itu lakukan.

Sosialisasi tentang batasan tanah adat perlu ditegaskan misalkan dalam hal ini dalam ketentuan hukum adat yang dikonkritkan dalam aturan hak ulayat murni yang menurut pendapat penulis melekat pada hak perseorangan.

Misalkan di Kalimantan Tengah dasar kepemilikan tanah adat melalui berbagai cara dan karena masih luasnya tanah yang ada, biasanya masyarakat tradisional tidak mempersoalkan kuat atau tidaknya hak kepemilikan secara hukum yang mungkin saja karena suatu pengembangan kuasa lingkungan *lewu* yang dulunya dimiliki karena

perkerjaan *malan* (berladang)⁷⁹ menjadi kawasan perkotaan yang akhirnya tanah adat itu mempunyai nilai ekonomis yang tinggi. Hal ini perlu pemikiran konkrit kebijakan yang kiranya tidak merugikan masyarakat tradisional disatu pihak dan di pihak lain pemerintah yang akan menata dengan aturan hukum modern di lain pihak.

B. Tanah Negara

Saat ini tidak mudah untuk menyatakan berapa luas tanah negara. Disatu pihak apabila pemerintah memerlukan tanah untuk kepentingan umum dengan mengambil tanah yang dipunyai pemegang hak, alasan yang dikemukakan adalah karena tanah negara jumlahnya tidak memadai lagi. Namun, dilain pihak, ketika timbul gagasan untuk membentuk lembaga yang berfungsi menyediakan, mematangkan, dan menyalurkan tanah (*land banking*), maka diusulkan bahwa tanah negara dijadikan salah satu alternatif obyeknya.

Klarifikasi tentang pengertian tanah negara menjadi semakin penting

⁷⁹ Gunawan Muhammad, 2001, *Prinsip – Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Hasil Penelitian Tim Studi KPA Wilayah Kalimantan. Yogyakarta; Lapera Pustaka Utama. Hal. 400.

mengingat dampak yang mungkin timbul bila tidak ada kesamaan persepsi mengenai hal ini. Kasus tanah Pertamina Plumpang yang digugat oleh para penggarapnya merupakan contoh ketidaksamaan persepsi tentang tanah negara ini. Dalam kasus kedudukan tanah oleh penggarap tersebut, para penggugat (penggarap) mendalilkan bahwa tanah tersebut adalah tanah negara, sedangkan pihak Pertamina beranggapan bahwa tanah tersebut merupakan tanah pemerintah. Pengadilan Negeri Jakarta Utara berpendapat bahwa tanah tersebut merupakan tanah negara, sedangkan PTUN berpendapat bahwa tanah tersebut merupakan tanah pemerintah.⁸⁰

Sidang PTUN yang berlangsung terhadap kasus tanah Desa Jatimulyo dan Way Huy di Lampung Selatan mempersoalkan, apakah status tanah pertanian seluas 300 Ha tersebut benar – benar tanah negara sebagaimana disebutkan dalam SK Gubernur dan SK Mendagri.⁸¹

Menteri Keuangan beberapa waktu yang lalu menyatakan berkenaan dengan tugas inventarisasi kekayaan negara antara lain dilakukan pendataan

⁸⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit.*59.

⁸¹ *Ibid.*

terhadap tanah negara di daerah – daerah. Sudah barang tentu inventarisasi tersebut dapat dilakukan apabila ada kejelasan tentang pengertian tanah negara itu.

Penggunaan istilah tanah negara bermula pada zaman Hindia Belanda. Sesuai dengan konsep hubungan antara penguasa (Pemerintah Hindia Belanda) dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan, maka dikeluarkanlah suatu pernyataan yang terkenal dengan nama *Domein Verklaring* pada tahun 1870, yang secara singkat menyatakan, bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendom*-nya, adalah domein (milik) negara.⁸²

Akibat hukum pernyataan tersebut ternyata merugikan hak atas tanah yang dipunyai rakyat sebagai perseorangan serta hak ulayat yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat, karena berbeda dengan tanah-tanah hak Barat/Eropa, di atas tanah – tanah hak adat tersebut pada umumnya tidak ada alat bukti haknya.

Dalam perkembangannya, penguasaan tanah-tanah negara diatur dalam PP No. 8 Tahun 1953. Karena peraturan pemerintah ini terbit sebelum

lahirnya UUPA pada tahun 1960, maka istilah-istilah yang digunakan masih berdasarkan pada konsep domein tersebut diatas.

Berbeda dengan konsep domein negara tersebut, maka UUPA menganut konsep negara “menguasai” dan bukan “memiliki”⁸³ dalam hubungan antara negara dengan tanah. Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat mempunyai kewenangan pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

Walaupun hak menguasai negara itu meliputi semua bumi, air, dan ruang angkasa, namun disamping adanya tanah negara, dikenal pula adanya tanah – tanah hak, baik yang dipunyai perseorangan maupun badan hukum.

Dengan demikian, maka yang disebut tanah negara adalah tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan, serta

⁸² *Ibid.* Hal.60.

⁸³ *Ibid.* Hal.61.

tanah ulayat dan tanah wakaf. Adapun ruang lingkup tanah negara meliputi juga :⁸⁴ (a) tanah – tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya; (b) tanah – tanah yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi; (c) tanah – tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris; (d) tanah – tanah yang diterlantarkan; dan (e) tanah – tanah yang diambil untuk kepentingan umum sesuai dengan tata cara pencabutan hak yang diatur dalam UU No. 20 Tahun 1961 dan pengadaan tanah yang diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993.

Dalam kaitan dengan pengertian tanah negara ini, penting untuk diperoleh kejelasan tentang status tanah pemerintah, apakah termasuk dalam pengertian tanah negara atau bukan. Menurut hemat saya, apabila definisi tanah negara tersebut diatas diterima, maka tanah (yang dikuasai oleh) pemerintah tersebut tidak serta merta masuk dalam pengertian tanah negara, walaupun tanah tersebut merupakan aset / kekayaan negara, karena tanah – tanah negara yang dikuasai dengan tugas masing-masing diberikan dengan pengelolaan atau hak pakai sesuai

dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Apabila suatu instansi pemerintah menguasai tanah namun tidak memegang hak pengelolaan atau hak pakai, maka status tanahnya adalah tanah negara.

Sehubungan dengan belum adanya kesamaan persepsi tentang tanah negara, maka demi tercapainya kepastian hukum, seyogianya mengenai hal ini yang diatur pada PP No. 8 Tahun 1953 perlu dilakukan peninjauan kembali atau diganti, karena konsep yang mendasarinya sudah tidak berlaku lagi.

Sudah saatnya pengertian tentang status tanah disederhanakan dengan menggunakan istilah tanah negara dan tanah hak, karena bagi masyarakat awam tidak mudah untuk memahami istilah “tanah yang langsung dikuasai oleh negara”.

Perlu pula ditegaskan, bahwa pengurusan tanah – tanah negara merupakan kekayaan negara secara yuridis administratif penguasaannya berada di bawah wewenang Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional, sedangkan secara fisik penggunaannya berada di bawah pengurusan suatu departemen / lembaga yang memerlukan koordinasi dalam penanganannya.

⁸⁴ *Ibid.*

Terhadap berbagai kasus yang menyangkut penggarapan masyarakat atas tanah negara, diperlukan ketegasan dalam pengaturannya yang akan datang dalam kaitannya dengan kemungkinan terjadinya hak milik atas tanah negara. Dalam peraturan tersebut perlu ditetapkan tentang instansi yang berwenang memberikannya, syarat pemberiannya, subyek haknya, serta pendaftarannya.

PENUTUP

A. Simpulan

1. Dengan tidak diaturnya secara khusus Hak Ulayat sebagai dasar penetapan tanah adat dalam konsep yang jelas di dalam peraturan perundang-undangan organik di bidang pertanahan, maka kepemilikan tanah adat sangat lemah secara yuridis walaupun eksistensinya ada.
2. Tidak jelasnya batasan pengertian tanah negara sering mengakibatkan sengketa tanah yang merugikan masyarakat karena kepemilikan tanah adat yang karena proses perkembangan wilayah desa menjadi perkotaan dan mempunyai nilai ekonomis

sering diserobot institusi kuat yang beralih untuk kepentingan umum.

B. Saran – saran

1. Kiranya perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan organik di bidang pertanahan masalah kepemilikan tanah adat agar mempunyai kekuatan kepemilikan sebelum diproses menurut proses hukum positif pertanahan.
2. Agar dibuat aturan perundang-undangan yang baru mengenai batasan pengertian tanah negara sehingga tidak menimbulkan ketidak pastian hukum yang sering dimanfaatkan institusi yang kuat untuk memonopoli penguasaan tanah di suatu wilayah tertentu.

DAFTAR RUJUKAN

- Ardiwilaga, R. Roestandi . 1962. ***Hukum Agraria Indonesia***. Bandung; N.V. Masa Baru.
- Dirman. (Trans), J.B. Wolter, ***Perundang-undangan Agraria Di Seluruh Indonesia***. Jakarta.
- Gautama, Sudargo . 1973, ***Masalah Agraria Berikut Peraturan – Peraturan dan Contoh – contoh***, Bandung; Alumni.
- Harsono, Budi . 1970. ***Undang-Undang Pokok Agraria , Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya***, Himpunan Peraturan Hukum Agraria Indonesia. Jakarta; Djambatan.
- Muhammad, Gunawan . 2001, ***Prinsip – Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat***, Hasil Penelitian Tim Studi KPA Wilayah Kalimantan. Yogyakarta; Laper Pustaka Utama.
- Ruchiyat, Eddy . 1994, ***Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA (Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960)***. Bandung; Alumni.
- Sumardjono, Maria S.W. , 2001, ***Kebijakan Pertanahan; Antara Regulasi dan Implementasi***, Jakarta:Penerbit Kompas. Buku
- Suseno, Franz Magnis , 1987, ***Etika Politik***, Jakarta; Gramedia.
- Winangun, Y. Wartaya , 2004. ***Tanah Sumber Nilai Hidup***, Yogyakarta; Kanisius

Petunjuk bagi Calon Penulis

“ JURNAL MORALITY “

1. Atikel yang ditulis untuk Jurnal Morality meliputi hasil telaah dan hasil penelitian di bidang ilmu hukum. Naskah diketik dengan huruf *Times New Roman*, ukuran 12pts, dengan spasi 1,5 dicetak pada kertas A4 sepanjang maksimum 20 halaman, dan diserahkan dalam bentuk *print-out* sebanyak 1 eksemplar beserta *softcopy*. Berkas (*file*) dibuat dengan *Microsoft Word*. Pengiriman *file* juga dapat dilakukan sebagai *attachment e-mail* ke alamat : novariamarissa@gmail.com
2. Nama penulis artikel dicantumkan **tanpa** gelar akademik dan ditempatkan dibawah judul artikel. Jika penulis terdiri dari 3 orang atau lebih, yang dicantumkan dibawah artikel adalah nama penulis utama dan kedua; nama penulis-penulis lainnya dicantumkan pada catatan kaki halaman pertama naskah. Dalam halaman naskah ditulis oleh tim, penyunting hanya berhubungan dengan penulis utama dan kedua. Penulis dianjurkan mencantumkan alamat *e-mail* untuk memudahkan komunikasi.
3. Sistematika artikel **hasil telaah** adalah : judul; nama penulis (tanpa gelar akademik); abstrak (spasi 1); kata kunci, pendahuluan (tanpa judul) yang berisi latar belakang dan tujuan ruang lingkup tulisan; bahasan utama (dapat dibagi kedalam beberapa sub-bagian); penutup atau kesimpulan; daftar rujukan (hanya memuat sumber-sumber yang dirujuk).
4. Sistematika artikel **hasil penelitian** adalah : judul; nama penulis (tanpa gelar akademik); abstrak yang berisi tujuan, metode dan hasil penelitian; kata kunci, pendahuluan (tanpa judul) yang berisi latar belakang, sedikit tinjauan pustaka, dan tujuan penelitian; metode; hasil dan pembahasan; kesimpulan dan saran; daftar rujukan (hanya memuat sumber-sumber yang dirujuk).
5. Naskah yang dikirimkan belum pernah diterbitkan atau dimintakan untuk diterbitkan oleh media lainnya.
6. Daftar rujukan disusun dengan tata cara seperti contoh berikut ini dan diurutkan secara alfabetis dan kronologis.

Untuk Artikel :

Anwar, Rejo. 2006. “Pembelajaran Pendidikan Pancasila Berbasis Portofolio”. Jurnal Civics, Vol. 3, No.1, Juni, hlm. 37-60.

Untuk Buku :

Sayuti Thalib. 1929. *Hukum Kekeluargaan Indonesia*. Jakarta : Universitas Indonesia (UI-Press)

Untuk Buku Terjemahan :

Ary, D., Jacobs & Razavieh. 1976. *Pengantar Pendidikan*. Terjemahan oleh Arief Furchan. 1982.

Surabaya : Usaha Nasional

Untuk Skripsi, Disertasi dan Laporan Penelitian :

Kuncoro, T. 1996. *Pengembangan Kurikulum Pelatihan Magang di STM Nasional Malang*.

Tesis tidak diterbitkan. Malang : PPS IKIP Malang.

7. Referensi dalam artikel menggunakan Catatan Kaki (*footnote*) diperbolehkan bukan untuk mengutip lengkap sumber pustaka, tetapi hanya untuk memperjelas uraian dalam batang tubuh artikel yang tidak mungkin diuraikan seluruhnya. Catatan kaki diketik 1 spasi dan diberi nomor urut dengan angka arab, pada halaman teks yang bersangkutan.
8. Naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulisnya, dan akan diberitahukan lewat surat atau *e-mail*.

9. Segala sesuatu yang menyangkut perijinan, pengutipan dan penggunaan *software* computer untuk pembuatan naskah atau hal ihwal lain yang terkait dengan HAKI yang dilakukan oleh penulis artikel, berikut konsekuensi hukum yang mungkin timbul karenanya, menjadi tanggung jawab penuh penulis artikel tersebut.
10. Sebagai prasyarat bagi pemrosesan artikel, para penyumbang artikel wajib menjadi pelanggan minimal selama 1 tahun. Penulis yang artikelnya dimuat wajib membayar kontribusi biaya cetak sebesar Rp. 350.000,- (*Tiga Ratus Lima Puluh Ribu Rupiah*) perjudul. Para penulis yang naskahnya dimuat akan mendapatkan 2 (dua) eksemplar edisi lengkap.