

**IMPLEMENTATIF TENTANG PEMBUATAN KARTU KELUARGA DALAM
KEPENDUDUKAN BERDASARKAN UNDANG -UNDANG NOMOR 24 TAHUN
2013 TENTANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DIKAITKAN DENGAN
KOMUNITAS DAYAK HINDHU – BUDDHA BUMI SEGANDU INDRAMAYU**

Imas Khaeriyah Primasari
Dosen Fakultas Hukum Universitas Wiralodra

Saeful Kholik
Dosen Fakultas Hukum Universitas Wiralodra
Saefulkholik21@gmail.com

Abstract

Population Administration geared to meet the rights of every person in the field of population administration without discrimination through a professional public service. Registration is done by recording biographical data resident population, recording on events reporting population and population census as well as the issuance of citizenship documents.⁴⁶ Law No. 24 of 2013 concerning changes to law Number 23 of 2006 concerning Population Administration emphasizes that in orderly management of population administration must make a Deed of Liability, Identity Card, And of course the Family Card of course it regulates the orderly administration regardless of their race, culture and class that respect each other's faith as Dayak Budha Bumi Segandu Indramayu Regency who have been discriminatory towards the creation of family cards that still see tribes, customs and traditions of a particular group. The long-term goals and specific targets to be achieved from this study are to provide an understanding of the implications of sanctions if the family card is not accompanied by religion and knowledge of a group of Buddhist dayak tribes and the obstacles and efforts of the Indramayu Regency government in implementing Law Number 24 of 2013 concerning Amendments to Law Number 23 Year 2006 concerning Population Administration. The method that will be used in achieving these objectives is to use normative legal research methods (doctrinal research) which mainly analyze primary legal materials and secondary legal materials equipped with field data. The implementation of the model for the formation of a Family Card registration policy by the Dayak Bumi Budhha Segandhu tribe in Losarang Subdistrict, Puntang Village, Indramayu Regency, adheres to the difficulties of registering a family card or other administration, The findings in the field prove that the people of the Segandhu Buddhist Dayak tribe adherents also have offspring and implementing compulsory schooling for 9 years The implementation is not in line with the Law

Keywords: *Impementation, Making Family Cards, Dayak Tribe, Bumi Budha Segandu, Indramayu regency*

⁴⁶Fatchur Rodji, et al. *Modul Perkuliahan Administrasi Kependudukan*. Jatinangor. IPDN 2010, Pg 23.

Abstrak

Administrasi Kependudukan diarahkan untuk memenuhi hak asasi setiap orang di bidang administrasi kependudukan tanpa diskriminasi melalui pelayanan publik yang profesional. Pendaftaran penduduk dilakukan dengan pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk serta penerbitan dokumen kependudukan.⁴⁷Peraturan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Atas perubahan dari undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan menekankan bahwa dalam penyelenggaraan tertib administrasi kependudukan haruslah membuat Akta Kelahiran, Kartu Tanda Penduduk, Dan Tentunya Kartu Keluarga tentunya hal ini mengatur tentang tertib administrasi tanpa melihat suku, adat dan golongan yang menghormati keyakinan masing-masing seperti suku dayak bumi budha segandu Kabupaten Indramayu yang telah terjadi diskriminatif terhadap pembuatan aktru keluarga yang masih memandang suku, adat dan penghayat suatu golongan tersebut. Tujuan jangka panjang dan target khusus yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk memebrikan pemahaman terhadap implikasi sanksi apabila pembuatan kartu keluarga tidak disertai agama dan pengahayat suatu golongan terhadap suku dayak bumi budha segandhu serta kendala dan upaya pemerintah Kabupaten Indramayu dalam melasaksanakan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Admnistrasi Kependudukan. Metode yang akan dipakai dalam pencapaian tujuan tersebut adalah dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif (*doctrinal research*) yang terutama menganalisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dilengkapi dengan data lapangan. Implementasinya model pembentukan kebijakan pendaftaran Kartu Keluarga oleh suku Dayak Bumi Budhha Segandhu Kecamatan Losarang Desa Puntang Kabupaten Indramayu mengamali kendala kesulitan untuk mendaftarkan Kartu Kelurga atau administrasi lainnya, Temuan di lapangan membuktikan bahwasanya penganut Penghayat suku dayak Bumi Budha Segandhu pula mempunyai jeturunan dan melaksanakan wajib sekolah selama 9 Tahun implementasinya tidak sejalan dengan Undang-Undang.

Kata Kunci : *Impelenatasi, Pembuatan Kartu Keluarga, Suku Dayak, Bumi Budha Segandhu, Kabupaten Indramayu*

⁴⁷ Fatchur Rodji, dkk. *Modul Perkuliahan Administrasi Kependudukan*. Jatinangor. IPDN, 2010, Hlm 23.

A. Pendahuluan

Manusia sebagai makhluk sosial maupun tersusun dalam kelompok-kelompok. Fakta ini menunjukkan manusia mempunyai sosial dan pembawaan kemasyarakatan (sejumlah sifat-sifat dapat berkembang dalam pergaulan dengan sesamanya) seperti hasrat bergaul dan sebagainya. Kecenderungan sosial ini merupakan keanehan, yaitu perasaan yang lain contohnya harga diri. Rasa harga diri tampak sebagai keinginan untuk berharga tetapi juga kelihatan berharga. Suatu himpunan manusia merupakan kelompok sosial yang harus memenuhi syarat-syarat, antara lain:

1. Setiap anggotanya harus sadar bahwa ia merupakan bagian dari kelompoknya.
2. Ada hubungan timbal balik antara anggota-anggotanya.
3. Ada suatu faktor yang dimiliki bersama, seperti nasib yang sama, kepentingan yang sama, tujuan yang sama, dan sebagainya.⁴⁸

Perkembangan dari sebuah implementatif bahwasanya manusia adalah makhluk social yang berkumpul bersama terdapat suku Dayak Bumi Budha Sgendu yang mempunyai suatu asas dan tujuan hidup sendiri yang ada dalam lingkungannya yang mencoba untuk memahami dan tertib administrasi

kependudukan yang terimplentatif dari sutau hukum nasional. Ketimpangan yang terjadi diakibatkan terjadinya pemahaman yang berfikir sepihak tanpa melihat secara keseluruhan yang ada dalam lingkungan berlakunya letak hukum secara sepadaan untuk subjek hukum yang ada di dalam zona hukum tersbut. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Admnistrasi Kependudukan, Yang memebrikan warna baru guna menertibkan administrasi kependudukan agar memudahkan data atau pembeda antara satu orang yang satu dengan yang lainnya dari segi pencatatatan induk nasional. Realitasnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Admnistrasi Kependudukan ini menekankan orang individu yang telah merasakan peristiwa kependudukan seperti Kartu Keluarga yang harus di catatakan dan di dafrakan ke Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Indramayu terkait, tidak lain termasuk untuk penghayat suku, budaya dan golongan suku Dayak Bumi Budha Segandhu yang tidak mempunyai atau belum adanya kepercayaan tuhan terhadap dirinya bahkan golonganya diberikan suatu pelayanan yang sama dan hak yang

⁴⁸ Abu Ahmadi, “*Ilmu Budaya Dasar*”, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, Hlm. 109.

sama,⁴⁹ Hal mengingat amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 8 ayat 4 menyerbutkan bahwa :

*Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk persyaratan dan tata cara Pencatatan Peristiwa Penting bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan.*⁵⁰

Negara haruslah hadir dalam hal ini untuk menyikapi problematika untuk mengakomodasi nilai-nilai keadilan yang di masyarakat hal ini senda dengan sebuah teori Marx dan Engels **Negara sebagai alat bahwasanya** tidak bisa dipungkiri, aspek penting dari *Manifesti* tentang

Negara adalah sifat instrumentalisnya.⁵¹ Point utama dalam usulan penelitian ini adalah terjadinya implementatif yang tidak sejalan anatar kenyataan dan seharusnya dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan terhadap pembuatan Kartu Keluarga bagi penghayat keyakinan suku Dayak Bumi Budha Segandhu Kecamatan Losarang Kabupaten Indramayu, maka penulis melakukan penelitian dengan judul : **IMPLEMENTATIF TENTANG PEMBUATAN KARTU KELUARGA DALAM KEPENDUDUKAN BERDASARKAN UNDANG - UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2013 TENTANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DIKAITKAN DENGAN KOMUNITAS DAYAK HINDHU – BUDDHA BUMI SEGANDU INDRAMAYU.**

B. Identifikasi Masalah

Dengan Urian diatas, maka pertanyaan atau identifikasi masalah penelitian yang diajukan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah Impelentasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan terhadap pembuatan

⁴⁹ Data bersumber pada Suku Dayak Bumi Budha Segandu Desa Puntang Kecamatan Losarang Kabupaten Indramayu

⁵⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 8 ayat 4 menyerbutkan bahwa : *Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk persyaratan dan tata cara Pencatatan Peristiwa Penting bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan dan ayat 5 menyebutkan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai UPT Instansi Pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan prioritas pembentukannya diatur dengan Peraturan Menteri.*

⁵¹ Barrow, C.W. *The Marx Problem in Marxian State Theory*. Science & Society 64, 2000. Hlm 87-118.

Kartu Keluarga Penghayat Suku Dayak Bumi Budha Segandhu Kecamatan Losarang Kabupaten Indramayu?

2. Bagaimanakah Upaya Dan Kendala Penegakan Hukum pemerintah Indramayu dalam mewujudkan nilai keadilan dan bagi Penghayat Suku Dayak Bumi Budha-Segandhu Losrang Kabupaten Indramayu?

C. Pembahasan

1. **Bagaimanakah Impelentasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Admnistrasi Kependudukan terhadap pembuatan Kartu Keluarga Penghayat Suku Dayak Bumi Budha Segandhu Kecamatan Losarang Kabupaten Indramayu?**

Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan ini memuat pengaturan dan pembentukan sistem yang mencerminkan adanya reformasi di bidang Administrasi Kependudukan. Salah satu hal penting adalah pengaturan mengenai penggunaan Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK adalah identitas Penduduk Indonesia dan merupakan kunci akses dalam melakukan verifikasi dan validasi data jati diri seseorang guna mendukung

pelayanan publik di bidang Administrasi Kependudukan. Sebagai kunci akses dalam pelayanan kependudukan, NIK dikembangkan ke arah identifikasi tunggal bagi setiap Penduduk. NIK bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia dan berkait secara langsung dengan seluruh Dokumen Kependudukan.

Penerbitan NIK, setiap Penduduk wajib mencatatkan biodata Penduduk yang diawali dengan pengisian formulir biodata Penduduk di desa/kelurahan secara benar. NIK wajib dicantumkan dalam setiap Dokumen Kependudukan, baik dalam pelayanan Pendaftaran Penduduk maupun Pencatatan Sipil, serta sebagai dasar penerbitan berbagai dokumen yang ditetapkan menurut peraturan perundang-undangan.

Pendaftaran Penduduk pada dasarnya menganut stelsel aktif bagi Penduduk. Pelaksanaan Pendaftaran Penduduk didasarkan pada asas domisili atau tempat tinggal atas terjadinya Peristiwa Kependudukan yang dialami oleh seseorang dan/atau keluarganya. Pencatatan Sipil pada dasarnya juga menganut stelsel aktif bagi Penduduk. Pelaksanaan Pencatatan Sipil didasarkan pada asas peristiwa, yaitu tempat dan waktu terjadinya Peristiwa Penting yang dialami oleh dirinya dan atau keluarganya.

Administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari Penyelenggaraan administrasi negara. Dari sisi kepentingan Penduduk, Administrasi Kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan Dokumen Kependudukan, tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif. Administrasi Kependudukan diarahkan untuk:

1. Memenuhi hak asasi setiap orang di bidang Administrasi Kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional;
2. Meningkatkan kesadaran Penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan Administrasi Kependudukan;
3. Memenuhi data statistik secara nasional mengenai Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting;
4. Mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional, serta lokal; dan
5. Mendukung pembangunan sistem Administrasi Kependudukan.

Adapun secara khusus dalam Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan bertujuan untuk:

1. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen Penduduk untuk setiap Peristiwa

Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk;

2. Memberikan perlindungan status hak sipil Penduduk
3. Menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;
4. Mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan secara nasional dan terpadu; dan
5. Menyediakan data Penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.⁵²

Prinsip-prinsip tersebut di atas menjadi dasar terjaminnya penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sebagaimana yang dikehendaki oleh Undang-Undang ini melalui penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan dimaksudkan untuk:

⁵² Lihat Penjelasan pasal perpasal Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Negara Republik Indonesia

1. Terselenggaranya Administrasi Kependudukan dalam skala nasional yang terpadu dan tertib;
2. Terselenggaranya Administrasi Kependudukan yang bersifat universal, permanen, wajib, dan berkelanjutan;
3. Terpenuhinya hak Penduduk di bidang Administrasi Kependudukan dengan pelayanan yang profesional; dan
4. Tersedianya data dan informasi secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya.

Secara keseluruhan, ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini meliputi hak dan kewajiban Penduduk, Penyelenggara dan Instansi Pelaksana, Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, Data dan Dokumen Kependudukan, Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada saat negara dalam keadaan darurat, pemberian kepastian hukum, dan perlindungan terhadap Data Pribadi Penduduk. Untuk menjamin pelaksanaan Undang-Undang ini dari kemungkinan pelanggaran, baik administratif maupun ketentuan materiil yang bersifat pidana, diatur juga ketentuan mengenai tata cara penyidikan serta pengaturan mengenai

sanksi administratif dan ketentuan pidana.⁵³

Penjabaran pasal demi pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi kependudukan merupakan sebuah implementatif guna meujudkan enagar sejahtera tanpa memberikan diskrimintaif terhadap golongan dan suku tertentu karena mengingat setiap manusia merupakan sebuah subjek hukum yang sanga yang memepunyai hak dan kewajiban satu sama lainnya, Akan tetapi dalam prakteknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Yang sejatinta adalah merupakan payung hukum Admnistrasi Di Indonesia masih menjadi sebuah pertanyaan mengingat dalam suku dayak bumi budha segandhu Indramayu tidaklah memiliki KTP dan KK.

Hal ini disebabkan terhadap pola implementasi terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Adminisstrasi Kependukan bahwasanya KTP yang menajdi dasar terbitnya pencatatan seorang untuk di KK diwajibkan mengisi kolom Agama, Akan tetapi pada prakteknya suku dayak bumi budha segandu yang masih belum mau mencantumkan agama yang dianutnya, hal ini terjadinya implemntasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tidak

⁵³ Ibid.,

berjalan dengan memperlihatkan aspek nilai-nilai keadilan dan non-diskriminatif terhadap golongan tersebut, ini dapat dilihat dalam pasal 8 Ayat 4 bahwa:

Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk persyaratan dan tata cara Pencatatan Peristiwa Penting bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan untuk pendaftaran KK (Kartu Keluarga) Maka tidak melihat suku budaya dan agama.⁵⁴

Prakteknya atau implementasinya model pembentukan kebijakan pendaftaran Kartu Keluarga oleh suku Dayak Bumi Budha Segandhu Kecamatan Losarang Desa Puntang Kabupaten Indramayu mengamali kendala kesulitan untuk mendaftarkan Kartu Keluarga atau administrasi lainnya, Temuan di lapangan membuktikan bahwasanya penganut Penghayat suku dayak Bumi Budha Segandhu pula mempunyai jeturunan dan melaksanakan wajib sekolah selama 9 Tahun implementasinya tidak sejalan dengan Undang-Undang.

2. Bagaimanakah Upaya Dan Kendala Penegakan Hukum pemerintah

⁵⁴ Lihat Pasal 8 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Negara Republik Indonesia

Indramayu dalam mewujudkan nilai keadilan dan bagi Penghayat Suku Dayak Bumi Budha-Segandhu Losrang Kabupaten Indramayu?

Kaidah atau norma yang menjadi pedoman hubungan antar pribadi, dibedakan antara kaidah atau norma kesopanan dengan hukum. Kaidah kesopanan bertujuan untuk mencapai kedamaian. Dalam hal ini perlu dibedakan antara kaidah kesopanan dengan adat. Dengan demikian dapatlah dikatakan, bahwa perilaku manusia berkembang dari dasar-dasar tertentu, dimana kaidah atau norma sebenarnya merupakan suatu abstraksi dari perilaku (yang pada akhirnya menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku manusia). Urut-urutan atau tahap-tahap yang dilalui secara logis.

Rangkaian dari sebuah penjabaran dari bentuk pola interaksi hingga norma dapatlah kita melihat bahwasanya mampu berimbang pada sebuah pendekatan pendekatan penegakan hukum terhadap kesejajaran antara Undang-Undang dengan sistem peraturan adat yang dapat berkembang bersama oleh karena itu terdapat sebuah bentuk upaya dan kendala dalam menegakan sebuah nilai-nilai keadilan yang sama rata dalam sistem hukum nasional.

Hal ini pula berimbang pada upaya dan penegakan hukum terhadap Suku dayak bumi budha segandhu kabupaten

Indramayu, disisi lain pemerintah kabupaten Indramayu haruslah memebrikan semua kesataran dan kesamaan terhadap subjek hukum yang da dalam lingkup wilayah Kabupaten Indramayu.

Pengertian penegakan hukum dalam arti luas penegakan hukum yaitu penegakan seluruh norma tatanan kehidupan bermasyarakat sedangkan dalam artian sempit penegakkan hukum diartikan sebagai praktek peradilan Soerjono Soekamto menyatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan perdamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum merupakan sistem yang menyangkut penyerasian antara nilai dari kaidah serta perilaku manusia, kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau tindakan yang dianggap pantas atau seharusnya. Perilaku atau sikap tindak itu persetujuan untuk menciptakan, memelihara, dan juga untuk mempertahankan perdamaian yang telah terbentuk.

Kualitas penegakan hukum yang dituntut masyarakat saat ini bukan sekadar kualitas *materiel/substansial*. Oleh karena

itu, strategi sasaran pembangunan dan penegakan hukum harus ditunjukkan pada kualitas substantif seperti terungkap dalam beberapa isu sentral yang muncul di dalam masyarakat saat ini, yaitu antara lain:

- 1) Adanya perlindungan hukum
- 2) Tegaknya nilai kebenaran, kejujuran, keadilan dan kepercayaan antar sesama.
- 3) Tidak adanya penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan.
- 4) Terwujudnya kekuasaan kehakiman atau penegakkan hukum yang merdeka, dan tegaknya kode etik atau kode profesi.
- 5) Bersih dari prktek “favoritisme” (pilih-pilih), korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), dan mafia peradilan.
- 6) Adanya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Penegakan hukum menurut Yoseph Goldstein, yaitu salah satu upaya penanggulangan tindak pidana, yakni pertama “*total enforcement*” (penegakkan hukum sepenuhnya / total), khususnya penegakan hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum secara total ini pun memiliki keterbatasan, sebab aparat penegak hukum dibatasi dengan ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain meliputi aturanaturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan serta hal lainnya. Adapun ruang lingkup yang dibatasi ini

disebut “*area of no enforcement*” (area dimana penegakkan hukum pidana tidak dapat dilakukan sepenuhnya). Penegakan hukum yang kedua, yaitu “*full enforcement*” (penegakan hukum secara penuh) dalam ruang lingkup dimana penegak hukum diharapkan menegakkan hukum secara maksimal. Hal ini dianggap “*not a realistic expectation*”, sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat, investigasi, dana kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukan “*discretion*” dan yang “*actual enforcement*”.⁵⁵

Adapun Upaya Dan Pengekan hukum pemerintah Indramayu dalam mewujudkan nilai keadilan dan bagi Penghayat Suku Dayak Bumi Budha-Segandhu Losrang Kabupaten Indramayu dalam melakukan adminstari kependudukan adalah melakukan upaya preventif dan represif yaitu melakukan sebuah pemahaman sanksi apabila tidak terdaftarnya sebuah kartu keluarga dan atau ktp dalam prospek yang berkaitan dengan kependudukan lainnya.

Sedangkan upaya preventif adalah memberikan sebuah pemahaman pemahaman terhadap perubahan pradigma suku dayak bumi budha segandhu terhadap

pembuatan kartu keluarga ataupun E-Ktp sesuai Undang-Undang yang berlaku bahwasanya haruslah disadari bahwa mereka adalah sebuah subjek hukum yang berlaku dalam tatanan kehidupan bangsa indonesia.⁵⁶

Menurut teori ketiga dari Hoefnagels yaitu mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai tindak pidana dan pidanaan lewat media massa (*influencing view on crime and punishment with mass media*) merupakan tindakan preventif, berupa pemberitahuan terhadap masyarakat melalui media massa seperti media elektronik dan media cetak mengenai suatu larangan, pelanggaran atau mengenai suatu tindak pidana. Upaya penanggulangan yang dilakukan dengan upaya preventif yang bertujuan untuk mencegah terjadinya tindak pidana yang timbul. Upaya ini meliputi peningkatan kondisi tata ekonomi, sosial, politik, dan budaya yang semakin meningkat Secara umum pencegahan tindak pidana dapat dilakukan dengan menggunakan dua metode yaitu:

1) Moralistik, yaitu upaya pencegahan tindak pidana dengan cara menyebarluaskan dikalangan masyarakat sarana-sarana untuk memperteguh moral dan mental

⁵⁵ Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.1996, Hlm 30.

⁵⁶ Hasil Wawancara Dengan Kepala BAPPEDA Kabupaten Indramayu pukul 13.00 Wib.

seseorang agar terhindar dari nafsu ingin berbuat jahat.

- 2) Abolisionistik, yaitu usaha mencegah timbulnya tindak pidana dengan meniadakan tindak pidana yang meliputi faktor-faktor yang terkenal sebagai penyebab timbulnya tindak pidana.⁵⁷

D. Kesimpulan

Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tidak berjalan dengan memperlihatkan aspek nilai nilai keadilan dan non diskriminatif terhadap golongan tersebut, Ini dapat di lihat dalam pasal Pasal 8 Ayat 4 Bahwa:

Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk persyaratan dan tata cara Pencatatan Peristiwa Penting bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan untuk pendaftaran KK (Kartu Keluarga) Maka tidak melihat suku budaya dan agama.⁵⁸

⁵⁷ Sudarto. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Alumni: Bandung. 1986, Hlm 23.

⁵⁸ Lihat Pasal 8 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Negara Republik Indonesia

Prkateknya atau implementasinya model pembentukan kebijakan pendaftaran Kartu Keluarga oleh suku Dayak Bumi Budhha Segandhu Kecamatan Losarang Desa Puntang Kabupaten Indramayu mengamali kendala kesulitan untuk mendaftarkan Kartu Kelurga atau administrasi lainnya

E. Saran

Terhadap sebuah tatanan hukum yang berlaku dimasyarakat memang dalam konteks Negara hukum Bahwa Indoensia adalah berdasarkan hukum sudah seharusnya dan selayaknyalah taat pada aturan hukum naum hal ini berimbas kepada penganut kepercayaan adat yang ada diaerah, oleh karena itu peemrintah daerah maupun pusat haruslah hadir dalam memahami arah pandangan antara aturan dan kepercayaan adat bagi kepercayaan yang dianut guna terimplementatifnya Undang-Undang yang terkait.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.1996, Hlm 30.
- Abu Ahmadi, “ *Ilmu Budaya Dasar*”, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, Hlm. 109.

Fatchur Rodji, dkk. *Modul Perkuliahan Administrasi Kependudukan*. Jatinangor. IPDN, 2010, Hlm 23.

Barrow, C.W. *The Marx Problem in Marxian State Theory*. *Science & Society* 64, 2000. Hlm 87-118

Sudarto. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Alumni: Bandung. 1986, Hlm 23.

Undang-Undang:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006

Tentang Administrasi Kependudukan

Negara Republik Indonesia

A. Latar Belakang

Kasus Bupati Katingan, Kalimantan Barat, A. Yatengli yang kedapatan sekamar dengan dengan Farida Yeni, istri seorang Anggota Kepolisian telah mencoreng wajah kepala daerah yang merupakan pemimpin sekaligus diharapkan dapat menjadi teladan bagi warga masyarakat yang dipimpinnya. Kasus ini juga menjadi pertanda masih ada kepala daerah yang memiliki moral rendah dan tidak dapat mengendalikan diri atas hawa nafsu.

Tindakan Yatengli, tentu terlepas dari masalah moral, juga adalah masalah hukum. Perbuatan Yatengli tentu bertentangan dengan norma social dan kesusilaan yang berlaku di masyarakat. Terlebih dari itu, tindakan ini berpotensi melanggar norma hukum Indonesia. Mengapa disebutkan berpotensi? Kondisi di atas masih dianggap berpotensi menjadi masalah hukum karena tindakan perzinahan sendiri adalah suatu delik aduan, artinya perbuatan itu baru akan dianggap menjadi permasalahan hukum jika pihak yang merasa dirugikan dengan tindakan tersebut melakukan pengaduan. Dalam hal ini, pihak yang dapat mengadukan adalah istri dari Yatengli atau suami dari Farida Yeni.

Lantas, bagaimana bila kemudian salah satu diantaranya keduanya atau

keduanya mengadu dan Yatengli terbukti bersalah? Tentu hal ini akan berpengaruh kepada posisi Yatengli sebagai kepala daerah. Jika terbukti bersalah, tentu Yatengli harus menjalani hukuman dan ini akan menghalangi dirinya untuk menjalankan tugasnya sebagai kepala daerah. Terlebih, kepercayaan masyarakat kepadanya juga akan memudar dan masyarakat tentunya tidak dapat mempercayai pemimpin yang tidak setia?

Lantas bagaimana sebenarnya hukuman terhadap Yatengli atau kepada daerah lainnya yang terbukti berzinah? Apakah ada sanksi yang lebih khusus bagi kepala daerah yang terbukti berzinah yang membedakannya dari masyarakat umum yang melakukan zinah? Atau apakah Yatengli atau kepada daerah lainnya yang terbukti berzinah harus menerima hukuman dari 2 aspek, yaitu aspek kepala daerah dan masyarakat sipil secara bersamaan dan terpisah?

Pertanyaan-pertanyaan yang dimunculkan di atas menjadi latar belakang bagi penulis untuk menulis makalah mengenai **SANKSI HUKUM BAGI KEPALA DAERAH YANG TERBUKTI MELAKUKAN PERZINAHAN** ini. Penulis ingin mengkaji untuk dapat memaparkan bagaimana sanksi hukum yang akan diterima oleh kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan.

B. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Umum Tentang Kepala Daerah

Kepala daerah secara sederhana dapat dipahami sebagai pimpinan sah dari suatu daerah yang pengangkatan dan kekuasaannya diatur oleh peraturan perundang-undangan. Daerah menurut Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸¹ Daerah disebut juga daerah otonom.

Sementara itu, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah atau yang selanjutnya dalam tulisan ini disebut Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Kepala daerah disebut sebagai pemerintah daerah. Definisi dari pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁸²

Melalui pemahaman-pemahaman di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa kepala daerah adalah pihak yang bertugas menjalankan suatu pemerintahan di suatu wilayah tertentu berdasarkan kewenangan-kewenangan yang diberikan kepadanya. Di Indonesia, yang dianggap sebagai kepala daerah adalah seperti gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota).

Masa Jabatan Kepala daerah selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Berikut dijelaskan Tugas, Wewenang, Kewajiban dan Hak Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan UU 23 Tahun 2014.

Tugas Kepala Daerah adalah sebagai berikut :

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;

⁸¹ Pasal 1 Angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁸² Pasal 2 Angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Dalam melaksanakan tugas kepala daerah memiliki beberapa kewenang. Namun kewenangan serta tugas dilarang dilaksanakan jika Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan. Selama menjalani masa tahanan, tugas dan wewenang dilaksanakan oleh Wakil Kepala Daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Berikut kewenangan Kepala Daerah :

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Wakil kepala daerah mempunyai tugas :

- a. membantu kepala daerah dalam
 - 1) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah
 - 2) mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan
 - 3) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur
 - 4) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota

- b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
- c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah;

2. Tinjauan Umum Tentang Perzinahan

Perzinahan atau disebut juga *overspel* merupakan salah satu perbuatan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 284 KUHP. Menurut *Van Dale's Groot Woordenboek Nederlanche Taag* istilah *overspel* berarti *echbreuk, schending ing der huwelijk strouw* atau yang dimaknai juga sebagai pelanggaran terhadap kesetiaan perkawinan.

Menurut putusan Hooge Raad tanggal 16 Mei 1946, *overspel* berarti sebagai berikut: "*is niet begrepenveeselijk gemeenschap met een derde onder goedkeuring van den anderen echtgenoot. De daad is dan geen schending van de huwelijk strouw. I.c. was de man*

souteneur; hij had zijn vrouw tot publiek vrouw gemaakt. Hij keurde haar levenswijze zonder voorbehoud goed". Artinya : "di dalamnya tidak termasuk hubungan kelamin dengan seorang ketiga dengan persetujuan suami atau isterinya, perbuatan itu bukan pelanggaran terhadap kesetiaan perkawinan yaitu andaikata suaminya adalah germo maka dia telah membuat isterinya menjadi pelacur, ia menganggap cara hidupnya itu lebih baik tanpa pengecualian.

Demikian pula *overspel* menurut Noyon-Langemayer yang menegaskan bahwa *overspel kan aller door een gehuwde gepleegd worden; de angehuwde met wie het gepleegd wordt is volgent de wet medepleger*, yang artinya perzinahan hanya dapat dilakukan oleh orang yang menikah; yang tersangkut dalam perbuatan itu adalah turut serta (*medepleger*).⁸³

Untuk dapat dihukum, maka tindakan *overspel* itu haruslah dilakukan karena adanya kesengajaan. Tindak pidana perzinahan atau *overspel* yang dimaksud dalam Pasal 284 KUHP ayat (1) KUHP itu merupakan suatu *opzettelijk delict* atau merupakan tindak pidana yang harus

⁸³ Topo Santoso, 1997, *Seksualitas dan Hukum Pidana*, Jakarta: Ind-Hill, hlm. 92-93.

dilakukan dengan sengaja.⁸⁴ Petunjuk untuk mengetahui arti kesengajaan dapat diambil dari Memorie van Toelchting (MvT) yang mengartikan kesengajaan (opzet) sebagai menghendaki dan mengetahui (willens en wettens). Sehingga dapat dikatakan bahwa sengaja berarti menghendaki dan mengetahui apa yang ia lakukan.⁸⁵

Lebih jauh, berdasarkan Pasal 284 KUP, overspel yang dapat dikenai hukuman adalah:

- a. persetubuhan dilakukan oleh mereka yang sudah menikah saja. Apabila pasangan ini belum menikah kedua-keduanya, maka persetubuhan mereka tidak dapat dikualifikasikan sebagai overspel, hal mana berbeda dengan pengertian berzinah yang menganggap persetubuhan antara pasangan yang belum menikah juga termasuk di dalamnya.
- b. partner yang disetubuhi, yang belum menikah hanya dianggap sebagai peserta pelaku (medepleger). Ini berarti apabila partner yang disetubuhi telah menikah juga, yang bersangkutan dianggap bukan sebagai peserta pelaku.

⁸⁴ Lamintang, 1990, *Delik-delik Khusus: Tindak Pidana-tindak pidana yang Melanggar Norma-norma Kesusilaan dan Norma Kepatutan*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 88.

⁸⁵ Sudarto. 1990. *Hukum Pidana I*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Halm. 102.

- c. persetubuhan tidak direstui oleh suami atau pun isteri yang bersangkutan. Secara a contrario dapat dikatakan kalau persetubuhan itu direstui oleh suami atau isteri yang bersangkutan maka itu bukan termasuk overspel.⁸⁶

Dapat diperhatikan bahwa agar perbuatan melakukan hubungan kelamin antara seorang pria dengan seorang wanita yang salah satu atau keduanya telah kawin dapat disebut sebagai delik perzinahan menurut KUHP adalah bahwa tidak adanya persetujuan diantara suami isteri itu. Artinya jika ada persetujuan di antara suami dan isteri, misal suami yang bekerja sebagai mucikari dan isterinya menjadi pelacur bawahannya maka perbuatan semacam itu bukanlah termasuk perbuatan zina. Hal ini didasarkan pada *Hooge Raad* dalam *Arrestnya* tanggal 16 Mei 1946 N.J. 1946 Nomor 523 yang telah disebutkan di muka.

C. Masalah

Adapun yang menjadi masalah yang hendak dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimana sanksi hukum bagi kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan?

⁸⁶ Sahetapy dan B. Mardjono Reksodiputro, 1989, *Parados dalam Kriminologi*, Jakarta: Rajawali, hlm. 60-61.

D. Tujuan

Tujuan dari tulisan ini adalah untuk mendeskripsikan dan memaparkan mengenai sanksi hukum bagi kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode Penelitian Hukum Normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan sekunder belaka.⁸⁷ Penelitian ini hendak mengkaji dan memaparkan mengenai bingkai hukum pengenaan sanksi bagi kepala daerah yang melakukan perzinahan.

Sumber penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (*ide*). Bahan sumber hukum primer ini mencakup:⁸⁸

1. Buku;
2. Kertas kerja konperensi;
3. Laporan Penelitian;
4. Laporan teknis;

⁸⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2014, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 13-14.

⁸⁸ *Ibid*

5. Majalah;
6. Disertasi atau tesis;
7. Paten.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini antara lain, mencakup:⁸⁹

1. Abstrak;
2. Indeks;
3. Bibliografi;
4. Penerbitan pemerintah;
5. Bahan acuan lainnya.

Penelitian ini akan menggunakan buku dan karya tulis terkait sebagai sumber. Selain itu, penelitian ini juga akan menggunakan peraturan perundang-undangan terkait sanksi hukum bagi kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan sebagai bahan untuk mendukung buku dan sumber literasi yang tersedia.

F. Pembahasan

Seorang kepala daerah yang telah terbukti melakukan suatu tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 284 KUHP telah melakukan perzinahan.

⁸⁹ *Ibid*

Perbedaan antara Tindak Pidana Perzinahan yang dilakukan oleh kepala daerah dan orang biasa adalah melekatnya status kepala daerah yang merupakan jabatan politis pada ranah eksekutif. Maka, apakah akan ada perbedaan akibat hukum bagi kepala daerah yang melakukan perzinahan jika dibandingkan dengan orang biasa?

Saat membahas mengenai tanggung jawab mengemban hukuman maka kita juga harus memahami konsep subjek hukum. Subjek hukum adalah segala sesuatu yang dapat mempunyai hak dan kewajiban menurut hukum.⁹⁰ Secara umum klasifikasi subjek hukum terdiri dari manusia atau *natuurlijke persoon* dan badan hukum atau *rechtspersoon*.⁹¹

Manusia (*natuurlijke person*) sebagai subyek hukum telah mempunyai hak dan mampu menjalankan haknya dan dijamin oleh hukum yang berlaku dalam hal itu menurut Pasal 1 KUH Perdata menyatakan bahwa menikmati hak kewarganegaraan tidak tergantung pada hak kewarganegaraan.⁹²

Setiap manusia pribadi (*natuurlijke person*) sesuai dengan hukum dianggap cakap bertindak sebagai subyek hukum kecuali dalam Undang-Undang dinyatakan

tidak cakap seperti halnya dalam hukum telah dibedakan dari segi perbuatan-perbuatan hukum.⁹³

Ketentuan mengenai kecakapan dalam hukum berbeda-beda terkait perihal yang melakukan. Menurut KUH Perdata, syarat-syarat cakap hukum, meliputi, meliputi:

1. Seseorang yang sudah dewasa (berusia 21 tahun);
2. Seseorang yang berusia di bawah 21 tahun tetapi pernah menikah;
3. Seseorang yang sedang tidak menjalani hukum;
4. Berjiwa dan berakal sehat.

Sementara itu, dianggap tidak cakap menurut KUHP Perdata adalah mereka yang:

1. Seseorang yang belum dewasa;
2. Sakit ingatan;
3. Kurang cerdas;
4. Orang yang ditaruh pengampunan;

Sementara dianggap cakap untuk memiliki Kartu Tanda Penduduk adalah 17 tahun. Hal ini juga menandai kecakapan seseorang dalam partisipasi politik, yaitu untuk menjadi pemilih pada Pemilihan Umum. Sementara itu, cakap untuk menikah adalah minimal 19 tahun bagi pria dan 16 tahun bagi wanita. Bagi

⁹⁰ Lukman Santoso dan Yahyanto, 2016, *Pengantar Ilmu Hukum*, Malang: Setara Press, hlm. 53.

⁹¹ Titik Triwulan Tutik, 2006, *Pengantar ilmu Hukum*, Jakarta: Prestasi Pustakarya, hlm. 50-54.

⁹² *Ibid*.

⁹³ Lukman Santoso dan Yahyanto, *Op. Cit*, hlm. 53

seorang pria yang ingin menikah di bawah usia 19 tahun maka ia harus mendapatkan persetujuan dahulu dari pengadilan.

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa manusia pribadi sebagai subjek hukum adalah pihak yang eksistensinya merupakan hasil suatu peristiwa biologis (pembuahan) yang padanya melekat karakteristik subjek hukum yaitu memiliki hak dan kewajiban sejak ia ada di janin ibunya. Akibatnya, ia dapat memiliki hak dalam kehidupannya dan dapat dituntut untuk melaksanakan kewajibannya apabila ia tidak menjalankan tanggung jawabnya atau ia lalai atau karena suatu kesengajaan ia telah merusak hak orang lain dan harus bertanggung jawab atas hal itu. Terhadap hal-hal tertentu, hak sebagai subjek hukum baru melekat setelah dipenuhinya syarat-syarat tertentu seperti syarat usia dan mental.

Subjek hukum lainnya adalah badan hukum (*recht persoon*). Badan hukum disebut juga legal entity. Badan hukum merupakan suatu badan yang didirikan oleh satu atau lebih manusia pribadi berdasarkan hukum dan padanya melekat karakteristik subjek hukum yaitu mampu mengemban hak dan kewajibannya sendiri yang terpisah dari hak dan kewajiban manusia pribadi yang menciptakannya.

Badan hukum dibedakan dalam dua bentuk yaitu:⁹⁴

1. Badan Hukum Publik (*publiek Rechts Persoon*) adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan public untuk yang menyangkut kepentingan public atau orang banyak atau negara umumnya.

2. Badan Hukum Privat (*Privat Rechts Persoon*)

Badan hukum privat (*Privat Rechts Persoon*) adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau perdata yang menyangkut kepentingan banyak orang di dalam badan hukum itu.

Badan hukum sebagai subjek hukum mencakup hal berikut, yaitu:⁹⁵

1. Perkumpulan orang (organisasi);
2. Dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*);
3. Mempunyai harta kekayaan tersendiri;
4. Mempunyai pengurus;
5. Mempunyai hak dan kewajiban
6. Dapat digugat atau menggugat di depan pengadilan.

Di Indonesia yang dianggap sebagai badan hukum antara lain badan

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 58.

⁹⁵ Chidir Ali, 2005, *Badan Hukum*, Bandung: Alumni, hlm. 19-21.

usaha seperti PT (Perseroan Terbatas), Koperasi, dan Yayasan. Selain itu ada pula Perkumpulan yang dapat didirikan dalam bentuk badan hukum. Apabila dibentuk dalam bentuk badan hukum, maka pada perkumpulan tersebut melekat karakteristik badan hukum.

Melalui penjelasan-penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa badan hukum adalah pengemban hak dan kewajiban yang mana hak dan kewajiban tersebut terlepas dari hak dan kewajiban manusia pribadi yang mendirikan. Sebagai contoh, hak sebuah PT dalam bentuk profit adalah hak PT itu sendiri dan bukan hak mutlak para pemegang saham sebagai pemilik sehingga para pemegang saham tidak dapat mengambilnya kapanpun mereka menghendaknya, namun mereka hanya akan mendapatkan deviden secara proporsional sesuai jumlah saham yang mereka miliki pada waktu tertentu berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham. Sebaliknya, hutang PT bukan merupakan hutang pemegang saham. Maka, jika PT memiliki hutang melebihi aset yang dimilikinya, maka aset pribadi pemegang saham tidak dapat ditarik sebagai pelunasan kewajiban tersebut.

Selain kedua jenis subjek hukum di atas, ada pula pihak lain yang dianggap mengemban hak dan kewajibannya terlepas dari hak dan kewajiban manusia

pribadi yang bertindak sebagai pihak ataupun peran tersebut. Peran yang dimainkan oleh manusia pribadi yang dianggap memiliki hak dan kewajiban terlepas dari manusia pribadi yang menjalankannya adalah jabatan.

Berdasarkan ketentuan hukum, pejabat hanya menjalankan fungsi dan wewenang, karena pejabat tidak memiliki wewenang. Yang memiliki dan dilekati wewenang adalah jabatan. Dalam kaitan ini, Logemann mengatakan bahwa, berdasarkan Hukum Tata Negara, jabatanlah yang dibebani dengan kewajiban, yang diberi wewenang untuk melakukan perbuatan hukum. Hak dan Kewajiban berjalan terus, tidak peduli dengan pergantian pejabat. Atau dengan kata lain, yang mengemban hak dan kewajiban adalah jabatan itu sendiri terlepas dari siapapun manusia pribadi yang mengembannya. Dengan demikian, pada suatu jabatan melekat karakteristik subjek hukum, yaitu mengemban hak dan kewajibannya sendiri.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa subjek hukum adalah:

1. Manusia pribadi;
2. Badan hukum;
3. Jabatan

Pemahaman mengenai subjek hukum penting untuk mendalami akibat hukum perzinahan yang dilakukan oleh kepala daerah. Seorang kepala daerah adalah seorang manusia pribadi yang menjalankan sebuah peran atau jabatan. Maka, padanya selaku manusia pribadi melekat karakteristik subjek hukum. Selain itu, ia juga menjalankan fungsi jabatan kepala daerah yang juga adalah subjek hukum. Lalu bagaimanakah sanksi yang harus dijalani oleh kepala daerah yang terbukti berzinah? Adakah sanksi yang terpisah yang harus dijalani oleh kepala daerah tersebut atau justru hukuman yang harus dijalani bersifat kumulatif? Hal inilah yang akan coba dikaji lebih dalam pada pembahasan ini.

Melihat adanya 2 subjek hukum yang saling berkaitan pada seorang kepala daerah, maka berdasarkan konsep subjek hukum, subjek hukum itu mengemban hak dan kewajibannya masing-masing. Oleh karena itu, penulis akan mengkaji sanksi hukum sebagai tanggung jawab hukum kepala daerah secara terpisah berdasarkan kedudukan masing-masing subjek hukum.

Jabatan dapat mengemban kewajibannya yang sifatnya tidak menghapuskan eksistensi jabatan itu sendiri. Eksistensi jabatan itu hanya dapat hilang karena adanya perintah UU. Sehingga sanksi pidana tidak berlaku bagi jabatan melainkan hanya bagi pejabatnya.

Manusia pribadi yang mengemban jabatan sebagai kepala daerah harus mempertanggungjawabkan perbuatan zinah yang dilakukannya sebagai manusia pribadi. Untuk mengetahui sanksi atas tindakan zinah yang dapat dijatuhkan kepada kepala daerah sebagai manusia pribadi maka kita perlu memperhatikan ketentuan Pasal 284 KUHP di bawah ini:

Pasal 284 KUHP

(1) Diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan:

1.a. Seorang pria yang telah kawin yang melakukan mukah (*overspel*) padahal diketahui bahwa pasal 27 BW berlaku baginya;

b. Seorang wanita yang telah kawin yang melakukan mukah.

2.a. Seorang pria yang turut serta melakukan perbuatan itu, padahal diketahuinya bahwa yang turut bersalah telah kawin.

b. Seorang wanita yang telah kawin yang turut serta melakukan perbuatan itu, padahal diketahui olehnya bahwa yang turut bersalah telah kawin dan pasal 27 BW berlaku baginya.

(2) Tidak dilakukan penuntutan melainkan atas pengaduan suami/isteri yang tercemar, dan bilamana bagi mereka berlaku pasal 27 BW, dalam tenggang waktu tiga bulan diikuti dengan

permintaan bercerai atau pidah meja atau ranjang karena alasan itu juga.

- (3) Terhadap pengaduan ini tidak berlaku pasal 72, pasal 73, pasal 75 KUHP
- (4) Pengaduan dapat ditarik kembali selama pemeriksaan dalam sidang pengadilan belum dimulai.
- (5) Jika bagi suami isteri berlaku pasal 27 BW, pengaduan tidak diindahkan selama perkawinan belum diputuskan karena perceraian atau sebelum putusan yang menyatakan pisah meja atau ranjang menjadi tetap.

Berdasarkan ketentuan Pasal 284 KUHP, maka dapat kita lihat bahwa Ancaman hukuman dalam pasal 284 KUHP adalah sembilan bulan penjara. Hukuman ini adalah jumlah maksimal, artinya dimungkinkan hakim untuk menjatuhkan hukum lebih ringan dari Sembilan bulan.

Sepanjang unsur-unsur dari tindak pidana telah terpenuhi oleh seorang kepala daerah sebagaimana telah dijelaskan pada bagian tinjauan pustaka, maka seorang kepala daerah dapat dihukum maksimal 9 bulan penjara. Meski demikian, harus diingat pula bahwa perzinahan merupakan delik aduan. Artinya, pelaku tidak dapat dituntut apabila tidak ada pengaduan dari pihak suami atau isteri yang dirugikan. Kasus Yatengli dan kepala daerah lainnya yang diduga melakukan perzinahan hanya

akan masuk dalam proses pengadilan jika ada pengaduan. Jika ada pengaduan, maka hukum dapat diterapkan dan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 284 KUHP dapat diterapkan.

Selain sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 284 KUHP, seorang kepala daerah juga dapat diberhentikan dari posisinya. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 78 UU 23/2014 ayat (2) di bawah ini:

“Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:

- a. berakhir masa jabatannya;*
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;*
- c. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;*
- d. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;*
- e. melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j;*
- f. melakukan perbuatan tercela;*

- g. diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
- i. mendapatkan sanksi pemberhentian.”

Menurut penulis, seorang kepala daerah yang terbukti berzinah harus diberhentikan karena telah melakukan 2 hal yang dapat menjadi sebab diberhentikannya seorang kepala daerah dari jabatannya. Alasan yang pertama sebagai dasar pemberhentian kepala daerah yang terbukti berzinah adalah karena yang bersangkutan melanggar sumpahnya dan yang kedua telah melakukan perbuatan yang tercela.

Adapun sumpah jabatan seorang kepala daerah berdasarkan Lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2013 adalah sebagai berikut:

SUMPAH/JANJI

- BAGI YANG BERAGAMA ISLAM
 “DEMI ALLAH, SAYA BERSUMPAH”

- BAGI YANG BERAGAMA KRISTEN
 PROTESTAN/KATHOLIK “DEMI
 TUHAN SAYA BERJANJI”

- BAGI YANG BERAGAMA HINDU “OM
 ATAH PARAMAWISESA”

- BAGI YANG BERAGAMA BUDHA
 “DEMI SANG HYANG ADI BUDHA”

AKAN MEMENUHI KEWAJIBAN SAYA
 SEBAGAI GUBERNUR/WAKIL
 GUBERNURBUPATI/WAKIL
 BUPATI.....,WALIKOTA/WAKIL
 WALIKOTA DENGAN
 SEBAIK-BAIKNYA DAN SEADIL-
 ADILNYA, MEMEGANG TEGUH
 UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
 REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
 DAN MENJALANKAN SEGALA
 UNDANG-UNDANG DAN
 PERATURANANYA DENGAN SELURUS-
 LURUSNYA SERTA BERBAKTI KEPADA
 MASYARAKAT NUSA DAN BANGSA.

- BAGI YANG BERAGAMA KRISTEN
 PROTESTAN/KATHOLIK “SEMOGA
 TUHAN MENOLONG SAYA”.

Berdasarkan sumpah jabatan di atas, maka dapat kita lihat bahwa setiap kepala daerah yang diangkat pada jabatannya telah mengikrarkan diri untuk menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya.

Sumpah ini berarti, seorang kepala daerah berkomitmen untuk taat terhadap hukum dan undang-undang. Dengan terbuktinya seorang kepala daerah melakukan perzinahan, maka ia dapat pula dianggap telah melanggar undang-undang. Maka, ia dianggap telah melanggar sumpahnya sebagai kepala daerah. Akibatnya, ia harus diberhentikan dari jabatannya.

Perzinahan juga dianggap sebagai perbuatan tercela. Perbuatan tercela menurut KBBI online adalah tidak pantas. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan/atau Wakil Presiden mencoba mendefinisikan 'perbuatan tercela' sebagai tindakan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan, dan norma adat. Beberapa perbuatan yang dianggap sebagai perbuatan tercela pada Penjelasan Undang-Undang Pilpres antara lain judi, mabuk, candu narkoba, dan zina. Namun, tidak ditemui penjelasan lebih lanjut tentang klasifikasi tersebut.

Penulis menyimpulkan bahwa zina adalah perbuatan yang tidak pantas dan masuk dalam kategori perbuatan tercela yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dengan demikian, maka Kepala Daerah yang telah terbukti melakukan perzinahan harus diberhentikan.

Sanksi pemberhentian kepada kepala daerah bukan melekat pada jabatan kepala daerah, melainkan kepada manusia pribadi (*natuurlijke person*) yang mengemban tanggung jawab sebagai kepala daerah. Meskipun jabatan adalah subjek hukum, namun tanggung jawab atas perzinahan yang dilakukan oleh kepala daerah diemban oleh manusia pribadi yang berperan sebagai kepala daerah. Jika dibebankan kepada jabatan, maka jabatan itu yang harus diberhentikan. Artinya, jika melekat pada jabatan sebagai subjek hukum, maka kemudian jabatan itu menjadi tidak eksis lagi (diberhentikan).

Penulis menyimpulkan bahwa jabatan sebagai subjek hukum tidak dapat menanggung tanggung jawab yang berakibat terhadap hilangnya eksistensi jabatan maupun tanggung jawab pidana. Eksistensi jabatan hanya dapat hilang atas perintah peraturan perundang-undangan. Sementara itu, tanggung jawab pidana yang dilakukan oleh kepala daerah melekat kepada manusia pribadi yang menjalankan tugas kepala daerah.

Kepala daerah dapat mengemban tanggung jawab hukum atas perbuatan perdata maupun Administrasi Negara. Dalam hal ini, jika kepala daerah melakukan sebuah perikatan sebagai bagian dari pelaksanaan tugasnya sebagai kepala daerah dengan pihak lain dan ia wanprestasi, maka jabatan itu harus

mengemban tanggung jawab atas wanprestasi tersebut. Dengan demikian, jika ia harus membayar ganti rugi, maka ganti rugi itu diemban oleh jabatan bukan manusia pribadi yang mengemban jabatan itu.

Jabatan Kepala Daerah juga menjadi subjek hukum (pengemban hak dan kewajiban) dalam hal pengambilan keputusan tata usaha negara. Jika ada keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat dan Pengadilan Tata Usaha Negara memenangkan gugatan penggugat, jabata selaku tergugat bertanggungjawab untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Dalam hal ini tanggung jawab melekat pada jabatan bukan manusia pribadi yang mengemban tanggung jawab.

Berdasarkan pemahaman-pemahaman di atas, maka nyata bahwa kepala daerah yang melakukan perzinahan harus diberhentikan karena telah melanggar janji jabatannya dan telah terbukti melakukan perbuatan tercela. Pelanggaran terhadap sumpah jabatannya karena dalam sumpah jabatannya kepala daerah berjanji untuk mematuhi hukum dan undang-undang. Dengan terbukti bersalah atas perzinahan, maka kepala daerah telah gagal menjalankan undang-undang dan situasi itu menyebabkan ia

harus diberhentikan. Perbuatan zinah adalah salah satu perbuatan yang tercela. Kepala daerah yang terbukti berzinah telah melakukan perbuatan tercela dan dengan demikian harus diberhentikan.

G. Simpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sanksi bagi kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan adalah hukuman penjara maksimum 9 bulan dan pemberhentian sebagai kepala setiap kepala daerah yang diangkat pada jabatannya telah mengikrarkan diri untuk menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya. Sumpah ini berarti, seorang kepala daerah berkomitmen untuk taat terhadap hukum dan undang-undang. Dengan terbuhtinya seorang kepala daerah melakukan perzinahan, maka ia dapat pula dianggap telah melanggar undang-undang. Maka, ia dianggap telah melanggar sumpahnya sebagai kepala daerah. Akibatnya, ia harus diberhentikan dari jabatannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ali, Chidir . 2005. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni.

Lamintang. 1990. *Delik-delik Khusus: Tindak Pidana-tindak pidana yang Melanggar Norma-norma Kesusilaan dan Norma Kepatutan*. Bandung: Mandar Maju.

Sahetapy dan B. Mardjono Reksodiputro. 1989. *Parados dalam Kriminologi*. Jakarta: Rajawali.

Santoso, Lukman dan Yahyanto. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum*. Malang: Setara Press.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2014. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Pers.

Sudarto. 1990. *Hukum Pidana I*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

Tutik, Titik Triwulan. 2006. *Pengantar ilmu Hukum*. Jakarta: Prestasi Pustakarya.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
Tentang Pemerintahan Daerah

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
(KUHP)

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik
Indonesia Nomor 35 Tahun 2013 Tentang
Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah
Dan/Atau Wakil Kepala Daerah