



## **POLITIK HUKUM INDONESIA DALAM IMPLEMENTASI KONVENSI JENEWA 1949 TENTANG LAMBANG PALANG MERAH**

**Arlina Permanasari**

Fakultas Hukum Universitas Trisakti  
Jl. Kyai Tapa No. 1, Grogol, Jakarta Barat 11440  
arlina.p@trisakti.ac.id

### ***Abstract***

*Ratification of 1949 Geneva Convention with Law No. 59/1958 incurs obligation for Indonesia to implement Red Cross emblem provisions.. The Presidential Decree Number 25/1950, Peperti Number 1/1962, Article 6 paragraph(3b) of Law Number 15/2001 concerning Trademarks, and Article 508-565 of Criminal Code are considered inadequate followed by emblem's misused by individuals and institutions. This paper discusses legal politics development in the formation of rules in period of 2010-2018. Analysis shows political factors and normative factors in the form of conflicting legal products are influenced by social-ideological factors that identify the Red Cross emblem with a particular religion. Therefore, legal product must be consistent with each other and adjust socio-political and ideological influences in line with Pancasila and 1945 Constitution.*

**Keywords:** *Red Cross Emblem, Legal Politics, National Legislation Program*

### **Abstrak**

Ratifikasi Konvensi Jenewa 1949 dengan Undang-Undang Nomor 59 Tahun 1958 mewajibkan Indonesia mengimplementasikan ketentuan tentang lambang Palang Merah. Adanya Keppres RIS Nomor 25 Tahun 1950, Peperti Nomor 1 Tahun 1962, Pasal 6 ayat(3b) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek, dan Pasal 508-565 KUHP dianggap tidak memadai mengingat masih terdapat pelanggaran baik oleh perorangan maupun lembaga. Tulisan ini membahas perkembangan politik hukum dalam pembentukan aturan tentang lambang dalam periode 2010-2018. Berdasarkan analisis, faktor politik yang tercermin dalam partai politik dan faktor normatif berupa produk hukum yang saling bertentangan, dipengaruhi faktor sosial-ideologi yang mengidentikkan lambang Palang Merah dengan agama tertentu. Oleh karena itu setiap produk perundang-undangan harus tetap memperhatikan konsistensi dengan perundang-undangan lainnya dan menyesuaikan pengaruh sosial politik dan ideologi sejalan dengan Pancasila dan UUD 1945.

**Kata Kunci:** Lambang Palang Merah, Politik Hukum, Program Legislasi Nasional

### **A. Pendahuluan**

Indonesia meratifikasi Konvensi Jenewa 1949 dengan Undang-Undang Nomor 59 Tahun 1958 yang merupakan

kesepakatan terikatnya Indonesia pada Konvensi tersebut (Ismail, 2013). Salah satu kewajiban internasional yang harus dilakukan Indonesia adalah implementasi

ketentuan tentang lambang palang merah. Sebelum era kemerdekaan, tepatnya pada 21 Oktober 1870 berdiri NIRK (*Het Nederland-Indische Rode Kruis*) yang berubah nama menjadi NERKAI (*Nederlands Rode Kruis Afdeling Indie*) atau Palang Merah Belanda Cabang Hindia (Suryani, 2012). Setelah merdeka, berdirilah Palang Merah Indonesia (PMI) pada 17 September 1945, diikuti Keppres Nomor 25 tahun 1950 tentang penunjukan PMI sebagai satu-satunya organisasi untuk menjalankan pekerjaan kepalangmerahan. Isi Keppres memuat AD/ART PMI yang antara lain mengatur tentang nama, prinsip dasar dan aturan penggunaan lambang Palang Merah. Selain itu terdapat pula Peraturan Penguasa Perang Tertinggi No. 1/Pepperti Tahun 1962 tentang pemakaian atau penggunaan tanda dan kata-kata Palang Merah yang berlaku pada saat perang. Terdapat pula Undang-undang Nomor 14 Tahun 1997 yang diperbarui dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek, dimana Pasal 6 ayat (3b) dengan tegas telah memberikan perlindungan terhadap lambang internasional yang diakui, dimana Palang Merah termasuk dalam kategori tersebut. Adapun penyalahgunaan atau pelanggaran lambang Palang Merah telah diatur dalam Pasal 508 dan 565 KUHP walaupun sanksinya dianggap kurang memadai. Walaupun terdapat sejumlah aturan mengenai penggunaan lambang Palang

Merah namun tetap terjadi penyalahgunaan lambang tersebut, misalnya dalam bidang industri kosmetik dan obat-obatan; atau penyalahgunaan nama atau logo Rumah Sakit dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) (Permanasari, 2013).

Melihat ketimpangan dan kelemahan aturan yang ada, maka sebelum tahun 2018 dilakukan beberapa kali usulan rancangan undang-undang (RUU) tentang Palang Merah. Keseriusan Indonesia tampak dari kebijakan untuk memasukkan RUU Kepalangmerahan sebagai salah satu RUU Prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) periode tahun 2010-2014. Prioritas pembahasan RUU di DPR menunjukkan grafik meningkat mulai Prolegnas tahun 2012, yakni dari nomor urut 45, menjadi nomor urut 31 dan nomor urut 27 pada tahun 2014. RUU tersebut kembali dimasukkan dalam RPJM periode tahun 2015-2019. Dalam periode ini RUU tentang Kepalangmerahan berasal dari usul inisiatif Surat Presiden RI No. R-65/Pres/10/2016 tertanggal 18 Oktober 2016 yang menugaskan Menteri Hukum dan HAM, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri dan Menteri Kesehatan untuk membahas RUU tentang Kepalangmerahan bersama DPR. RUU kemudian disetujui DPR dalam Sidang Paripurna pada 11 Desember 2017 dan pada 9 Januari 2018 disahkan menjadi Undang-undang Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kepalangmerahan. Undang-Undang



Nomor 1 Tahun 2018 antara lain mengatur penggunaan lambang termasuk larangan dan sanksi pidana. Undang-undang ini dilengkapi dua lampiran, masing-masing mengenai perbandingan ukuran lambang Palang Merah dan lambang PMI. Dalam konsiderans menimbang disebutkan bahwa ketiadaan pengaturan dalam suatu bentuk undang-undang merupakan salah satu sebab dibentuk aturan tersebut.

Dengan melihat sejarah pembentukan aturan tentang lambang, maka tulisan ini membahas bagaimana perkembangan politik hukum Indonesia di bidang hukum humaniter, dalam mengimplementasikan ketentuan penggunaan lambang Palang Merah, karena membutuhkan waktu tidak kurang dari enam puluh tahun setelah ratifikasi Konvensi Jenewa 1949.

## **B. Pembahasan**

### **1. Aturan tentang lambang berdasarkan Konvensi Jenewa 1949**

Proses mengikatnya perjanjian internasional dikukuhkan dalam Pasal 11 UUD 1945 dan diatur lebih lanjut dengan Surat Presiden No. 2826/HK/tahun 1960 perihal pembuatan perjanjian-perjanjian dengan negara lain. Hal ini kemudian disempurnakan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 38 ayat (1) Konvensi Jenewa I tahun 1949 dinyatakan bahwa sejatinya Lambang Palang Merah di atas dasar putih merupakan lambang dan tanda pengenal Dinas Kesehatan Angkatan Bersenjata suatu negara dan Dinas Rohaniwan dari Angkatan Bersenjata negara pihak pada Konvensi. Pasal 26 Konvensi Jenewa I telah menetapkan bahwa Lambang Palang Merah juga digunakan oleh Perhimpunan Nasional yang resmi dari negara peserta Konvensi. Penggunaan lambang oleh Perhimpunan Nasional semakin penting dewasa ini, mengingat pentingnya perlindungan pada waktu konflik (Cross, 2010) dan tidak dipungkiri salah satu penyebab hal tersebut adalah kurangnya penghormatan terhadap perlindungan lambang (Goniewicz & Goniewicz, 2013). Disamping itu, Pasal 44 alinea (3) Konvensi menentukan bahwa lambang Palang Merah juga digunakan oleh IFRC (*International Federation of the Red Cross and Red Crescent* atau Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional) serta ICRC (*International Committee of the Red Cross* atau Komite Internasional Palang Merah. IFRC merupakan organisasi internasional yang menghimpun perhimpunan nasional negara-negara peratifikasi Konvensi Jenewa; sedangkan ICRC adalah organisasi internasional *sui*



*generis* yang mendapatkan mandat dalam Konvensi Jenewa untuk melaksanakan fungsi kemanusiaan ketika terjadi sengketa bersenjata (Ratner, 2011). Baik IFRC, ICRC, Perhimpunan Nasional maupun Negara Peserta Konvensi Jenewa berhimpun dalam satu gerakan yang disebut dengan Gerakan Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional (*The International Red Cross and Red Crescent Movement*) yang rutin mengadakan Konferensi Internasional setiap empat tahun sekali guna menghasilkan resolusi yang bersifat mengikat pada anggotanya karena diputuskan secara konsensus (Shucksmith, 2015).

Resolusi penting yang dihasilkan pada Konferensi Internasional ke-25 tahun 1986 adalah tentang Statuta Gerakan. Pasal 4 ayat (2) dan ayat (5) Statuta Gerakan menyatakan bahwa Perhimpunan Nasional harus merupakan satu-satunya perhimpunan nasional negara peserta Konvensi; menggunakan nama dan lambang sesuai dengan Konvensi Jenewa dan Protokol Tambahannya (International Conference of the Red Cross, 1986). Pasal 53 ayat (1) Konvensi Jenewa I mengatur larangan penyalahgunaan lambang, yakni peniruan lambang atau sebutan “Palang Merah” atau “Palang Jenewa” yang dilakukan oleh perseorangan, perkumpulan, perusahaan atau perseroan dagang baik pemerintah maupun swasta (Maled & Male, 2012).

Berdasarkan Konvensi Jenewa, lambang internasional yang diakui bukan Palang Merah saja; melainkan juga lambang Bulan Sabit Merah. Lambang Bulan Sabit Merah pertama kali diakui dan dicantumkan dalam Pasal 19 Konvensi Jenewa tahun 1929, sebagai konvensi pendahulu Konvensi Jenewa 1949 (McCormack, 2000). Pada tahun 2005, dihasilkan Protokol Tambahan III pada Konvensi Jenewa 1949 yang mengakui lambang Kristal Merah. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Protokol III, ketiga lambang tersebut memiliki status internasional yang setara dan sederajat, sehingga tata-cara penggunaan lambang palang merah berlaku pula untuk lambang bulan sabit merah dan kristal merah (Rolle & Lafontaine, 2009).

## 2. Pengertian Politik Hukum

Moh. Mahfud menyatakan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik melalui pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, pelaksanaan hukum positif serta penegasan fungsi lembaga dan pembinaan penegak hukum (MD, 2009). Mengutip pendapat Mahfud, Djatmiko menyatakan bahwa politik hukum meliputi segala hal yang berkaitan dengan aturan yang akan diundangkan sesuai dengan tujuan Negara, latar belakang politik dan sub-sistem lain yang melingkupi

pembentukan aturan tersebut, serta proses penegakan hukum (Djarmiko, 2018).

Berdasarkan pandangan tersebut, maka pembahasan politik hukum tentang implementasi Kovensi Jenewa mengenai lambang Palang Merah menitik-beratkan pengkajian kebijakan pemerintah, bentuk peraturan yang dihasilkan dan materi normatif hukum, baik melalui usulan parlemen, pemerintah, maupun masyarakat. Batasan ini sekaligus menunjukkan adanya determinasi dari aspek politik yang lebih besar jika dibandingkan dengan aspek hukumnya.

### 3. Landasan Politik Hukum Nasional

Landasan politik hukum ditinjau dari sudut filosofis, sosiologis dan formal-konstitusional adalah politik hukum yang berisi upaya pembaruan hukum dengan Pancasila dan UUD 1945 sebagai hukum dasarnya, yang merupakan penuntun dalam politik hukum nasional guna menjaga integritas bangsa, pembangunan demokrasi yang berkeadilan sosial serta dilandasi prinsip toleransi beragama yang berkeadaban (Arifin, Fata, & Zain, 2015).

Pasca reformasi tahun 1998 terjadi perubahan hukum pada peraturan perundangan yang lebih tinggi. Tap MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) dan Tap MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum awalnya ditiadakan, namun akhirnya Tap MPR dinyatakan dihapus dari

peraturan perundang-undangan sejalan dengan amandemen UUD 1945. Amandemen UUD 1945 mengubah hubungan antarlembaga negara yang vertikal-struktural menjadi horizontal-fungsional. Bentuk Tap MPR dimungkinkan tetapi bukan sebagai peraturan (*regeling – umum dan abstrak*) namun sebagai penetapan (*beschikking – konkret dan individual*). Berdasarkan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 hasil amandemen, dikeluarkan Tap No I/MPR/2003 yang memberi posisi baru terhadap semua Tap MPR/S yang ada dan merupakan Tap MPR yang terakhir (MD, 2009).

Selanjutnya dibentuk Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang “Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional”, dituangkan dalam bentuk “Rencana Pembangunan Jangka Panjang” (RPJP) setiap dua puluh tahun. RPJP tersebut dijabarkan dalam “Rencana Pembangunan Jangka Menengah” (RPJM), yaitu perencanaan skala waktu 5 tahun yang memuat visi, misi dan program pembangunan. Sejak tahun 2004 dicanangkan pembuatan undang-undang yang terdapat dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas adalah daftar rencana undang-undang yang akan dibentuk selama satu periode pemerintahan berdasarkan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang dilengkapi dengan skala prioritas dan mekanisme



sebagaimana ditentukan dalam Perpres Nomor 87 Tahun 2014 (Handayani, 2015). Prolegnas dilengkapi Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas *juncto* Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR yang mengikat anggota DPR, Badan Legislasi (Baleg) maupun Fraksi-fraksi dalam mengusulkan suatu RUU (Riwanto, 2016).

#### **4. Politik Hukum Nasional dalam Merumuskan Undang-Undang Kepalangmerahan**

Menurut Wayan Parthiana, tiada suatu negara pun yang hukum nasionalnya terbebas dari pengaruh hukum internasional, kecuali mengisolasi diri dari pergaulan internasional. Di lain pihak pengaruh hukum internasional tidak bisa lagi dibiarkan tanpa kendali sehingga dibutuhkan politik hukum yang utuh dan terpadu sehingga hukum internasional dapat diintegrasikan dan menjadi bagian dari hukum nasional (Parthiana, 2011). Walaupun demikian, tidak serta-merta negara itu dapat bertindak sesuai dengan kepentingan dan keperluannya sendiri. Birnie dan Boyle berpendapat bahwa Hukum internasional menempatkan suatu negara dalam dua posisi yang berbeda secara bersamaan, yaitu sebagai perumus sumber hukum internasional dan sebagai pelaksana hak dan kewajiban dari rumusan tersebut (Deni & Wijaya, 2012).

Melihat eksistensi kedua sistem hukum tersebut maka diperlukan suatu sikap yang terpadu, terprogram, konsisten dan berkesinambungan. “Jembatan” yang menghubungkan kedua sistem hukum tersebut nampak dalam ratifikasi Konvensi Jenewa 1949. Hal ini mencerminkan politik hukum Indonesia dalam menghadapi perjanjian internasional, karena tindakan ratifikasi itu sendiri merupakan suatu *legal policy* yang berlandaskan pada Pasal 11 UUD 1945 (lama) atau dalam Pasal 11 ayat (1), (2), dan (3) Amandemen UUD 1945 dan undang-undang pelaksanaannya, yakni Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Tentu saja ratifikasi sebagai suatu *legal policy* dalam membangun politik hukum Indonesia tetap memerlukan tindak lanjut berupa pembentukan aturan-aturan pelaksanaan atau amandemen dan revisi aturan hukum yang ada dalam rangka mewujudkan tertib hukum di Indonesia (Puspitawati, Kusumaningrum, Hukum, & Brawijaya, 2016). Walaupun Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional masih membutuhkan penyempurnaan, namun setidaknya keberadaan undang-undang tersebut bersifat saling melengkapi dengan Konvensi Wina 1969 (Pratomo, 2011) yang merupakan hulu perjanjian internasional antar negara. Dengan kata lain proses tersebut mencerminkan adanya prosedur eksternal (internasional) dan prosedur



internal suatu negara berkenaan dengan ratifikasi perjanjian internasional, di mana prosedur internal harus sesuai dengan hukum positif masing-masing negara (Prameswari, 2017).

Setelah ratifikasi Konvensi Jenewa, politik hukum Indonesia diarahkan dengan tujuan mengimplementasikan konvensi tersebut dengan membentuk serangkaian peraturan pelaksanaannya, termasuk dengan mengusulkan RUU tentang lambang dalam Prolegnas sebagai salah satu dari RUU Prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tahun 2010-2014 dan berlanjut pada periode tahun 2015-2019. Prolegnas merupakan suatu kebijakan untuk menentukan arah, tujuan dan isi hukum yang mencerminkan politik hukum Indonesia, meliputi politik hukum dalam menyikapi perjanjian-perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia. Prolegnas juga merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang merupakan sinergi dari pendekatan sistem budaya (*legal culture*), materi hukum (*legal substance*), aparatur hukum (*legal apparatus*) dan sarana prasarana hukum (*legal structure*). Prolegnas mencerminkan pula kegiatan inventarisasi, sinkronisasi, harmonisasi dan diseminasi seluruh peraturan perundang-undangan dan merupakan potret politik undang-undang atau substansi politik hukum nasional dalam mencapai tujuan negara dalam kurun waktu tertentu, baik dalam

membuat undang-undang baru maupun dalam mencabut atau mengganti undang-undang lama (Risnain, 2015).

Perlu disadari bahwa politik hukum yang berupa *legal drafting* bukan semata-mata merupakan masalah normatif saja. Moh. Mahfud menyatakan bahwa hubungan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum yang dihasilkan merupakan pencerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya, termasuk politik dominan penguasa. Oleh karena itu, hukum lebih merupakan cerminan kehendak politik pemegang kekuasaan, sehingga konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan produk hukum tertentu di negara tersebut (MD, 2009). Lebih jauh lagi, pembentukan produk hukum terjadi karena pengaruh kekuatan politik melalui proses politik dalam institusi negara yang diberikan otoritas untuk itu (Hajiji, 2013). Hal ini terjadi tidak hanya dalam proses pembentukan produk hukum di tingkat pemerintah daerah (Isharyanto & Firdausy, 2013) maupun pemerintah pusat. Faktor politik inilah yang ternyata berpengaruh terhadap politik hukum dalam pembentukan aturan pelaksanaan Konvensi Jenewa tentang lambang Palang Merah. Hal ini tercermin dalam perdebatan mengenai lambang, kelembagaan, kepengurusan dan sumber pendanaan. Preferensi tentang kemandirian Perhimpunan Nasional secara swadana yang tidak mengganggu dana APBN, menjadi salah satu pertimbangan

Fraksi PAN dalam menentukan Perhimpunan Nasional (Julaikah, 2012).

Selain hal di atas, pengaruh ideologinya sangat kuat berpengaruh pada sejumlah partai politik di parlemen seperti yang ditunjukkan oleh PKS (Widyarsa, Fadlillah, Ramdhani, & Fahmi Salsabilla, 2011) dan sejumlah partai politik lainnya yang tercermin dalam AD/ART masing-masing partai (Mayrudin, 2017). Fraksi Hanura, PKS, Gerindra dan PAN yang berpandangan bahwa bentuk 'palang merah' merupakan suatu simbol yang berkaitan dengan agama tertentu, yakni agama Kristen/Katolik, sementara fakta di lapangan menunjukkan adanya mayoritas masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam (Julaikah, 2012). Keinginan fraksi-fraksi tersebut untuk mengakui organisasi Bulan Sabit Merah Indonesia (BSMI) yang menggunakan lambang bulan sabit merah sebagai suatu Perhimpunan Nasional disamping PMI, sudah tentu menunjukkan ketidakpahaman sebagian anggota DPR atas persoalan hukum yang sebenarnya, karena berdasarkan Statuta Gerakan yang bersifat mengikat, hanya boleh terdapat satu Perhimpunan Nasional yang resmi dalam suatu negara yang telah meratifikasi Konvensi Jenewa.

Berdasarkan ketentuan Konvensi Jenewa, khususnya Pasal 38 ayat (1) Konvensi Jenewa I tahun 1949 telah dinyatakan bahwa "sebagai penghargaan

terhadap negara Swiss, maka lambang pusaka palang merah di atas dasar putih, yang terbentuk dengan cara membalikkan warna-warna bendera Federal, ditetapkan sebagai *lambang dan tanda pengenal dari Dinas Kesehatan Angkatan Perang*", sehingga lambang palang merah sebenarnya merupakan kebalikan dari lambang dan warna bendera Swiss (Manik, Setiyono, & Dwiwarno, 2016). Namun, anggapan yang bernuansa ideologis tersebut tidak dapat dielakkan karena lambang palang merah memang menyerupai lambang salib; sebuah lambang yang memang dipakai dalam agama Kristen/Katolik. Menurut Margaret Kosuge, kesenjangan tentang pemahaman antara lambang dan keyakinan agama tersebut tentu saja harus segera diakhiri (Kosuge, 2003). Dengan perkataan lain lambang Palang Merah yang merupakan kebalikan dari bendera negara Swiss tidak seharusnya menimbulkan kebingungan dengan simbol-simbol keagamaan (Stahel, 2013). Hal ini berbeda dengan fakta normatif sejumlah negara peratifikasi Konvensi Jenewa seperti Afganistan, Bangladesh, Mesir, Iran atau Malaysia yang menggunakan lambang bulan sabit merah dengan pertimbangan Islam merupakan agama negara berdasarkan konstitusi masing-masing negara tersebut (Hanzel, 2012).

Pengaruh ideologi tersebut tidak hanya terjadi di kalangan lembaga legislatif,



namun juga terdapat dalam masyarakat Indonesia dimana mulai bermunculan organisasi kemanusiaan yang menggunakan bulan sabit merah sebagai lambang gerakan mereka. Organisasi-organisasi tersebut antara lain BSMI (Bulan Sabit Merah Indonesia), HAI (*Hilal Ahmar Society Indonesia*), serta *Mer-C (Medical Emergency Rescue Corps)* yang pada awalnya juga menggunakan lambang bulan sabit merah sebagai lambang organisasi, karena lambang bulan sabit lebih “identik” dengan Islam (Latief, 2011). Sementara status Indonesia yang telah meratifikasi Konvensi Jenewa 1949 dan keikutsertaan PMI sebagai anggota dari Gerakan yang terikat pada Statuta Gerakan, mengakibatkan keberadaan organisasi kemanusiaan seperti BSMI, HAI dan Mer-C merupakan suatu fakta yuridis-sosiologis tentang terdapatnya pelanggaran terhadap ketentuan Konvensi dan Statuta mengenai lambang dan penggunaannya (Permanasari, 2013).

Adanya perbedaan pandangan dari Fraksi-fraksi di DPR dan keinginan sebagian masyarakat yang tercermin dalam pendirian sejumlah organisasi berlambang bulan sabit merah jelas merupakan pengaruh politik dalam menentukan arah politik hukum Indonesia berkenaan dengan lambang. Berdasarkan pendapat Moh. Mahfud, maka pengaruh ini tercermin dalam produk hukum RUU tentang lambang Palang Merah atas usul inisiatif DPR yang mencerminkan

kepentingan dan sikap partai politik saat itu. Dimasukkannya dalam bagian Penjelasan terhadap Pasal 28 ayat (e) yang membuka kemungkinan beroperasinya organisasi kemanusiaan lain berlambang Bulan Sabit Merah seperti BSMI dan Mercy Corps.

Penjelasan RUU Kepalaangmerahan Pasal 28 butir (e) tersebut sesungguhnya merupakan pelanggaran ketentuan Konvensi Jenewa 1949 karena pada hakekatnya pada setiap negara peserta Konvensi, hanya boleh terdapat satu perhimpunan nasional saja yang diakui oleh Pemerintah yang sah; dan hanya boleh terdapat satu jenis lambang perlindungan saja, yang sesuai dengan lambang yang dipergunakan oleh Angkatan Bersenjata resminya. Dalam hal ini Indonesia telah mengundang Keppres Nomor 25 Tahun 1950 yang menunjuk PMI sebagai satu-satunya organisasi kemanusiaan yang melaksanakan mandat tersebut dan menyempurnakannya dengan Keppres Nomor 246 Tahun 1963. Sedangkan BSMI merupakan organisasi kemanusiaan biasa, sehingga bukan merupakan perhimpunan nasional resmi untuk Indonesia. Dengan demikian secara normatif dalam RUU Kepalaangmerahan terdapat beberapa jenis pelanggaran, dengan dimasukkannya penjelasan butir (e) dalam Penjelasan Pasal 28 RUU, yaitu: (1). Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 26 Konvensi Jenewa 1949 dimana Indonesia harus mentaatinya dengannya

menggunakan lambang hanya kepada satu perhimpunan nasional yang diakui oleh Pemerintah, yakni dalam hal ini PMI; (2). Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 53 ayat (1) Konvensi Jenewa, yang telah menetapkan larangan penggunaan lambang atau sebutan “Palang Merah” atau “Palang Jenewa” oleh perseorangan, perkumpulan, perusahaan atau perseroan dagang baik pemerintah maupun swasta, selain yang berhak menurut Konvensi; (3). Pelanggaran terhadap Pasal 54 Konvensi I dan Pasal 45 Konvensi II yang menyatakan bahwa jika perundangan belum siap, negara peserta Konvensi Jenewa setiap saat harus melakukan tindakan pencegahan dan pemberantasan tindakan penyalahgunaan lambang Palang Merah. Berkenaan dengan sanksi, dalam hal ini sebenarnya Pasal 508 dan 565 KUHP telah memuat sanksi pidana bagi mereka yang melakukan penyalahgunaan lambang; namun pasal-pasal ini masih dianggap kurang memadai karena minimnya sanksi pidana dan denda yang tidak sesuai dengan era saat ini. Madari menyatakan bahwa minimnya denda dalam KUHP disebabkan tidak adanya penyesuaian nilai mata uang terhadap fluktuasi harga minyak dunia dan harga emas (Madari, 2013).

Disamping ketiga pelanggaran di atas, terdapat pula pelanggaran lain dalam RUU Kepalaangmerahan, yakni Pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2011. Menurut Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, penjelasan suatu undang-undang hanya memberikan tafsiran dari norma yang terkandung dalam suatu pasal. Penjelasan tersebut tidak dapat berisi suatu rumusan norma baru atau memperluas / mempersempit / menambah norma yang terkandung dalam pasal dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan. Angka 186 huruf (a) Lampiran I dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara tegas menyatakan bahwa penjelasan tidak boleh bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh suatu undang-undang. Dalam hal ini penjelasan Pasal 28 (e) RUU Kepalaangmerahan dengan jelas bertentangan dengan pasal lain dalam RUU itu sendiri, yakni Pasal 7 ayat (1a).

Kondisi normatif seperti ini dapat mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum. Sebagai hasil usul inisiatif DPR, hal tersebut dapat disebabkan karena kurang mendapatkan perhatian serius anggota Parlemen. Hal ini merupakan salah satu permasalahan materil dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Permasalahan ini dapat meliputi muatan substantif yang saling bertentangan atau munculnya permasalahan formal berupa kurangnya kualitas pengkajian dan naskah akademik dalam pembahasan undang-undang, minimnya mekanisme diseminasi dan penjelasan (Putuhena, 2013). Menurut Agus Riwanto, problem utama fungsi DPR



adalah rendahnya kinerja dalam produktivitas legislasi yang disebabkan karena faktor multipartai ekstrim yang lebih mengutamakan pada fungsi kinerja pengawasan pada eksekutif (Riwanto, 2016).

Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2018 dari usulan yang baru, dapat dikatakan bahwa pelanggaran-pelanggaran yang terdapat dalam RUU Kepalangmerahan yang lama, baik yang bersifat normatif maupun sosiologis telah ditiadakan dan mencapai arah yang disepakati, yakni pelaksanaan kewajiban internasional sesuai dengan Konvensi Jenewa dalam menuju tertib hukum penggunaan lambang Palang Merah di Indonesia. Tentu saja, politik hukum tersebut masih akan diuji kembali dari aspek penegakan hukum maupun kemandirian para aparat penegak hukum dalam menyikapi pelanggaran maupun penyalahgunaan lambang Palang Merah.

### C. Simpulan

Dalam kurun waktu dua periode RPJM dari tahun 2010-2019, maka politik hukum Indonesia dalam mengimplementasikan aturan Konvensi Jenewa 1949 tentang lambang Palang Merah sangat dipengaruhi sejumlah faktor, yakni faktor politik yang tercermin dalam kepentingan partai politik dalam fraksi-fraksi di parlemen, dan juga faktor sosial-ideologis, yang merupakan faktor pengaruh yang sangat kuat dalam

proses pembentukan politik hukum perundang-undangan berkenaan dengan lambang Palang Merah. Kedua faktor ini dapat menyebabkan dihasilkannya produk hukum yang saling bertentangan dan inkonsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga setiap produk perundang-undangan yang dihasilkan harus tetap memperhatikan konsistensi dengan ketentuan perundang-undangan lainnya dan menyesuaikan pengaruh sosial politik dan ideologi sejalan dengan Pancasila dan UUD 1945.

### DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, A. N., Fata, M., & Zain, M. (2015). Impresi Politik Hukum Nasional Berlandaskan Pancasila Terhadap Sistem Perundang-Undang Nasional ISSN: 0215-3092. *Jurnal GEMA*, XXVII(50), 1848–1856. Retrieved from <https://media.neliti.com/media/publications/62065-ID-none.pdf>
- Cross, N. Z. R. (2010). The Red Cross and the Geneva Conventions - 60 Years On. *Virginia University of Wellington Law Review*, 41(2), 118. <https://doi.org/10.3390/molecules18044679>
- Deni, B., & Wijaya, E. (2012). Pemaknaan Ulang Konsep Kedaulatan Mochtar Kusumaatmadja dalam Ranah Hukum



- Lingkungan Internasional. In Sidharta (Ed.), *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan. Eksistensi dan Implikasi*. Jakarta: Epistema Institute & Huma.
- Djarmiko, W. P. (2018). Legal Policy And Its Position In The Taxonomy Of Science. *Jurnal Dinamika Hukum*, 18(1), 123–130. <https://doi.org/10.20884/1.jdh.2018.18.1.1903>
- Goniewicz, M., & Goniewicz, K. (2013). Protection of medical personnel in armed conflicts-case study: Afghanistan. *European Journal of Trauma and Emergency Surgery*, 39(2), 107–112. <https://doi.org/10.1007/s00068-013-0251-0>
- Hajiji, M. (2013). Relasi Hukum Dan Politik Dalam Sistem Hukum Indonesia. *J. Rechts Vinding Media Pemb. Huk. Nas.*, 2(3), 361–373. Retrieved from <http://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/65/59>
- Handayani, I. G. A. K. R. (2015). Formulasi Legislative Drafting yang Ideal dalam Rangka Mewujudkan Negara Hukum yang Demokratis dan Menjunjung Nilai-Nilai Lingkungan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 22(3), 373–393. Retrieved from <https://media.neliti.com/media/publications/85059-ID-formulasi-legislative-drafting-yang-idea.pdf>
- Hanzel, M. (2012). Menyoal Lambang Palang Merah. Retrieved November 8, 2018, from <https://matthewhanzel.com/2012/09/17/menyoal-lambang-palang-merah/>
- International Conference of the Red Cross. (1986). Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement, 32. Retrieved from <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/statutes-en-a5.pdf>
- Isharyanto, & Firdausy, A. G. (2013). Interaksi Politik dan Hukum dalam Pembentukan Legislasi Daerah (Studi terhadap Proses Penyusunan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Kota Surakarta). *Yustisia*, 2(3).
- Ismail, I. (2013). Penerapan Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol Tambahan 1977 dalam Hukum Nasional Indonesia ( Studi tentang Urgensi dan Prosedur Ratifikasi Protokol Tambahan 1977 ) □. *Jurnal Dinamika Hukum*, 13(3), 367–378.
- Julaikah, N. (2012). politikus-senayan-masih-berdebat-soal-lambang-pmi @ www.merdeka.com. *Merdeka*. Retrieved from <https://www.merdeka.com/politik/politikus-senayan-masih-berdebat-soal-lambang-pmi.html>
- Kosuge, N. M. (2003). The “non-religious” red cross emblem and Japan. *Revue*



- Internationale de La Croix-Rouge/International Review of the Red Cross*, 85(849), 75–94. <https://doi.org/10.1016/j.infsof.2011.12.003>
- Latief, H. (2011). Symbolic and Ideological Contestation over Humanitarian Emblems: The Red Crescent in Islamizing Indonesia. *Studia Islamika. Indonesia Journal for Islamic Studies*, 18(2), 249–286. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.15408/sdi.v18i2.434>
- Madari, M. S. K. (2013). Penyesuaian batasan tindak pidana ringan dan jumlah denda dalam kuhp terhadap perkara tindak pidana pencurian. *Jurnal Cita Hukum*, 1(Desember 2013).
- Maled, V., & Male, S. (2012). Red Cross Emblem Its Use and Misuse. *Al Ameen Journal Medical Science*, 5(1), 3–6. Retrieved from <http://ajms.alameenmedical.org/Articles/ePDFs/AJMS.5.1.2012 P 3-6.pdf>
- Manik, K. N. H., Setiyono, J., & Dwiwarno, N. (2016). Tinjauan Yuridis Penggunaan Lambang Palang Merah dalam Hukum Humaniter Internasional. *Diponegoro Law Journal*, 5(4), 1–16. Retrieved from <https://media.neliti.com/media/publications/54478-ID-tinjauan-yuridis-penggunaan-lambang-pala.pdf>
- Mayrudin, Y. M. (2017). Dinamika Partai Politik Dan Positioning Ideologi: Studi Tentang Pergeseran Positioning Ideologi Partai-Partai Politik Peserta Pemilu 2014. *Journal of Governance*, 2(2), 163–185. <https://doi.org/10.31506/jog.v2i2.2674>
- McCormack, T. L. H. (2000). What's in an Emblem - Humanitarian Assistance under Any Other Banner Would Be as Comforting Commentary. *Melbourne Journal of International Law*, 1(May), 175–184.
- MD, M. M. (2009). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Parthiana, I. W. (2011). Suatu Pemikiran tentang Politik Hukum Indonesia terhadap Hukum Internasional dalam Rangka Pembangunan Hukum Nasional Indonesia. In E. Elly, Hardjowahono, & Susanti (Eds.), *Beberapa Pemikiran tentang Pembangunan Sistem Hukum Nasional di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Permanasari, A. (2013). Legal Review to the Implementation of the Geneva Conventions of 1949 and Other IHL Instruments in Indonesia (with special reference to the use and protection of the red cross or red crescent emblem). In *Proceedings of the 2013 Padjadjaran International Legal*



- Conference Series* (pp. 334–335). Bandung: FH Unpad & PAHAM.
- Prameswari, Z. W. A. W. (2017). Ratifikasi Konvensi Tentang Hak-Hak Anak Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. *Yuridika*, 32(1), 167. <https://doi.org/10.20473/ydk.v32i1.4842>
- Pratomo, E. (2011). *Hukum Perjanjian Internasional (Pengertian, Status Hukum, dan Ratifikasi)*. Bandung: Alumni.
- Puspitawati, D., Kusumaningrum, A., Hukum, F., & Brawijaya, U. (2016). Reposisi Politik Hukum Perjanjian Internasional dalam Rangka mewujudkan Tertib Hukum di Indonesia. *Jurnal Masalah Masalah Hukum*, 45(4), 326–333. <https://doi.org/10.14710/mmh.45.4.2016.326-333>
- Putuhena, M. I. F. (2013). Political laws of legislation: reinforce progressive legislation reform. *Jurnal Rechtsvinding*, 2(3), 375–395.
- Ratner, S. R. (2011). Law promotion beyond law talk: The Red Cross, persuasion, and the laws of war. *European Journal of International Law*, 22(2), 459–506. <https://doi.org/10.1093/ejil/chr025>
- Risnain, M. (2015). Konsep Peningkatan Kuantitas dan Kualitas Program Legislasi Nasional: Rekomendasi Konseptual dan Kebijakan pada Prolegnas 2015-2019. *Jurnal Rechtsvinding*, 3(Desember).
- Riwanto, A. (2016). Strategi Politik-Hukum Meningkatkan Kualitas Kinerja Dpr Ri Dalam Produktivitas Legislasi Nasional. *Jurnal Cita Hukum*, 4(2), 267–286. <https://doi.org/10.15408/jch.v4i2.4140>
- Rolle, B., & Lafontaine, E. (2009). The emblem that cried wolf: ICRC study on the use of the emblems. *International Review of the Red Cross*. <https://doi.org/10.1017/S1816383110000172>
- Shucksmith, C. (2015). *The International Committee of the Red Cross and Its Mandate to Protect and Assist: Law and Practice*. University of Nottingham. Retrieved from [http://eprints.nottingham.ac.uk/29162/1/Christy Shucksmith Ph. D. The International Committee of the Red Cross and its Mandate to Protect and Assist- Law and Practice.pdf](http://eprints.nottingham.ac.uk/29162/1/Christy%20Shucksmith%20Ph.%20D.%20The%20International%20Committee%20of%20the%20Red%20Cross%20and%20its%20Mandate%20to%20Protect%20and%20Assist-%20Law%20and%20Practice.pdf)
- Stahel, P. F. (2013). Swiss Flag or Red Cross Emblem: Why the Confusion? <https://doi.org/https://doi.org/10.1186/1754-9493-7-13>
- Suryani, A. S. (2012, September). Lambang Kepalangmerahan bagi Perlindungan Kemanusiaan. *P3DI*, IV(18), 9–12. Retrieved from <http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info>



\_singkat/Info Singkat-IV-18-II-P3DI-  
September-2012-67.pdf

Widyarsa, M. R., Fadlillah, S., Ramdhani,  
R. M., & Fahmi Salsabilla. (2011).  
Pengaruh Ideologi Politik Islam di

Indonesia Terhadap Partai Politik di  
Indonesia. Studi Kasus Partai Keadilan  
Sejahtera. *Jurnal Al-Azhar Indonesia*,  
1(1), 27–35.