

# FONDASI TAHUN POLITIK

Catatan Kinerja DPR 2012



PSHK

# CATATAN KINERJA DPR 2012

# FONDASI TAHUN POLITIK

## **Tim Penulis**

Rachmad Maulana Firmansyah

Eryanto Nugroho

Fajri Nursyamsi

Giri Ahmad Taufik

Gita Putri Damayana

Miftah Farid Hanggawan

Miko Susanto Ginting

Muhammad Faiz Aziz

M. Nur Sholikin

Rizky Argama

Ronald Rofiandri

Siti Maryam Rodja

## **Editor**

Amalia Puri Handayani

PUSAT STUDI HUKUM DAN KEBIJAKAN INDONESIA

2013

# CATATAN KINERJA DPR 2012

## FONDASI TAHUN POLITIK

Penulis	:	Rachmad Maulana Firmansyah Eryanto Nugroho Fajri Nursyamsi Giri Ahmad Taufik Gita Putri Damayana Miftah Farid Hanggawan Muhammad Faiz Aziz M. Nur Sholikin Miftah Farid Hanggawan Miko Susanto Ginting Rizky Argama Ronald Rofiandri Siti Maryam Rodja
Editor Bahasa	:	Amalia Puri Handayani
Desain Sampul	:	Amalia Puri Handayani
Penerbit	:	Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)
Kolasi	:	Cetakan Pertama: 2013 214 hlm.: illus.; 14x21cm

Catatan Kinerja DPR 2012: Fondasi Tahun Politik/Rachmad Maulana Firmansyah, dkk.[et/al].-Cet. 1.- Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2013. 214 hlm.: illus.; 14x21cm

ISBN: 978-602-97661-7-2

1. Legislasi

I. Firmansyah, Rachmad Maulana

### **Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK)**

Indonesian Centre for Law & Policy Studies

Puri Imperium Office Plaza UG 11-12, Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6, Jakarta 12980, Indonesia.

Tel. (62-21) 8370 1809 Fax. (62-21) 8370 1810

Email: pshukum@pshk.or.id

[www.pshk.or.id](http://www.pshk.or.id) [www.parlemen.net](http://www.parlemen.net) [www.danlevlibrary.net](http://www.danlevlibrary.net) *twitter: @pantauDPR*

## PENGANTAR TIM PENULIS

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) secara konsisten menyajikan hasil evaluasi kinerja para wakil rakyat setiap tahun kepada publik. Sejak 2002 PSHK sudah mengkaji kinerja legislasi DPR, sementara itu pada 2003 hasil kajian itu untuk pertama kali diluncurkan. Pengalaman selama satu dekade mengawal proses legislasi di DPR membuat PSHK mengetahui seluk-beluk proses legislasi dan tantangan yang harus dihadapi.

Catatan PSHK terhadap kinerja legislasi kali ini diawali dengan membahas capaian kuantitas Prolegnas DPR pada tahun 2012. Capaian kuantitas itu dipaparkan dalam beberapa klasifikasi. Selain itu juga terdapat perbandingan capaian dan target prolegnas selama 3 (tiga tahun) yaitu 2010, 2011, 2012. Capaian kuantitas Prolegnas tahun 2012 kembali menunjukkan kegagalan mencapai target yang sudah ditetapkan oleh DPR. Hal itu kembali menunjukkan urgensi pembenahan perencanaan legislasi.

Selanjutnya, bab *kedua* membahas mengenai kelembagaan internal DPR dalam kaitannya dengan peraturan internal DPR yang lahir pada 2012. Sepanjang 2012, DPR telah menghasilkan 3 (tiga) peraturan yang merupakan mandat dari UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Keberadaan peraturan internal itu patut diapresiasi namun terobosan yang usung melalui aturan itu harus berhadapan dengan keadaan yang cukup kompleks pada praktiknya. Selain itu juga dibahas mengenai evaluasi laporan kinerja yang masih perlu didorong untuk dilaksanakan oleh seluruh fraksi di DPR.

Dinamika relasi antarlembaga selalu menarik untuk diamati dan dianalisis. Setiap tahun PSHK pun selalu melakukan analisis terkait relasi antarlembaga. Pada bab *ketiga* buku ini mengulas dinamika hubungan DPR sebagai lembaga legislatif dengan lembaga-lembaga pemegang di ranah eksekutif dan dan yudikatif. Salah satu yang cukup menarik untuk dianalisis adalah dinamika relasi DPR dengan Mahkamah Agung pada 2012.

PSHK juga menyoroti proses seleksi pejabat publik di DPR. Pada bab *keempat*, pembaca disuguhkan daftar lengkap seleksi pejabat publik yang berlangsung di DPR selama 2012. DPR melakukan sepuluh kali seleksi pejabat, sedangkan DPR hanya melakukan tujuh kali seleksi pada 2011. Terdapat beberapa hal yang dapat disoroti terkait pelaksanaan seleksi pejabat public atau biasa dikenal dengan istilah Uji Kepatutan dan Kelayakan (*fit and proper test*) di DPR. Salah satunya adalah mekanisme seleksi pejabat publik yang dinilai masih perlu pembenahan.

Pada bab *kelima* mengupas mengenai politik legislasi. Pembahasan pada bab itu dibuka dengan memaparkan kerangka analisis yang digunakan PSHK. Ada dua kategori besar penilaian yang digunakan, yaitu substansi dan proses. Soal substansi dibagi lagi menjadi dua bagian, yaitu materi muatan serta struktur pengaturan dan kalimat perundang-undangan. Sedangkan dalam hal proses, ada dua hal yang dinilai, yaitu partisipasi publik dan perdebatan. Kemudian pada bagian selanjutnya disuguhkan kajian 10 (sepuluh) undang-undang yang dianalisis oleh PSHK berdasarkan kerangka analisis yang sudah ditentukan. Pada akhir bab, dipaparkan dengan jelas politik legislasi dan dinamikanya di 2012.

Terakhir, pada bab keenam, PSHK menyimpulkan kondisi umum kinerja DPR selama 2012, khususnya terkait pelaksanaan fungsi legislasi. Kemudian PSHK mencoba memprediksi serta menyuguhkan hasil bacaan terhadap konteks legislasi, dan dinamika dengan lembaga lain yang mungkin terjadi pada 2013. Disamping itu, seperti yang selalu dilakukan pada tahun-tahun sebelumnya, PSHK juga menyertakan catatan perbaikan sebagai rekomendasi untuk kinerja DPR ke depan. Rekomendasi itu menjadi penutup dari bab terakhir di buku ini.

Kegiatan pemantauan, riset, dan advokasi yang dilakukan PSHK merupakan bagian dari upaya mewarnai perubahan ke arah yang lebih baik. Semoga buku ini dapat memberi pengaruh positif dalam perbaikan kinerja legislasi di Indonesia. Catatan ini juga diharapkan sebagai pendorong gagasan serta pengingat bahwa produk legislasi di DPR nantinya akan mengikat semua orang. PSHK memandang bahwa hukum harus bergerak maju demi kebaikan segenap masyarakat dengan terus berpijak pada kondisi sosial yang ada. Hukum tidak boleh bergerak mengawang dan sekedar menjaga kepentingan pihak terbatas. Hukum harus selalu dijangkarkan pada dasar kondisi sosial, bahwa masyarakat itu bergerak dan beragam

Oleh karena itu, kami sajikan catatan ini dengan segala kelebihan dan kekurangannya. PSHK berharap catatan ini dapat bermanfaat bagi para pembaca. Kami menunggu masukan dan saran dari para pembaca agar dapat menjadi bahan untuk perbaikan catatan-catatan selanjutnya.

**Tim Penulis**

## DAFTAR ISI

<b>CAPAIAN KUANTITAS PROGRAM LEGISLASI NASIONAL 2012 .....</b>	<b>7</b>
<b>KELEMBAGAAN INTERNAL DPR .....</b>	<b>12</b>
A. Tiga Peraturan Internal DPR: Terobosan yang Berhadapan dengan Kompleksitas.....	12
B. Evaluasi Laporan Kinerja: Menggeser Praktik Laporan Evaluasi Kinerja Anggota DPR? .....	16
<b>RELASI DPR DENGAN LEMBAGA LAIN .....</b>	<b>19</b>
A. Relasi DPR dan Pemerintah: Masih Berkutat pada Proses Koordinasi yang Pelik?.....	19
B. Relasi DPR dan DPD: Ubah Strategi Penguatan Kewenangan Sebelum Masuk Tahun Politik	21
C. Relasi DPR dan MK: Menjaga Independensi .....	24
D. Relasi DPR dan MA: Ancaman Independensi Peradilan .....	31
E. Relasi DPR dan KPK: Beribu Sekam Terbaring Antara Kuningan-Senayan.....	33
<b>SELEKSI PEJABAT PUBLIK: MEROMBAK MEKANISME SELEKSI PEJABAT PUBLIK DI DPR.....</b>	<b>37</b>
<b>POLITIK LEGISLASI .....</b>	<b>45</b>
A. Kerangka Analisis .....	45
B. Kajian Undang-Undang .....	48
1. UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial: Peran Besar Pemerintah Daerah ...	48
2. UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Penyederhanaan Salah Kaprah .	51
3. UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak: “Meyakinkan” di Atas Kertas, Meragukan di Tataran Realitas .....	58
4. UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi: Lemah Sejak Perencanaan, Rapuh dalam Materi Muatan .....	66
5. UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta: Yang Sakral dan Yang Sekuler .....	72
6. UU No. 15 Tahun 2012 tentang Veteran Republik Indonesia: Balas Jasa Bagi yang Berjasa.....	76
7. UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan: Langkah Awal Kedigdayaan Industri Pertahanan Dalam Negeri .....	80
8. UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian: Memicu Kontroversi.....	91
9. UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan: Cukup Nasionalis dari Sebelumnya.....	96
10. UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro: Kemudahan Akses Keuangan bagi Masyarakat.....	101
11. UU Pengesahan Perjanjian Internasional: Menerjemahkan Kembali Peran DPR dalam Perjanjian Internasional.....	113
C. Politik Legislasi dan Dinamika pada 2012 .....	128

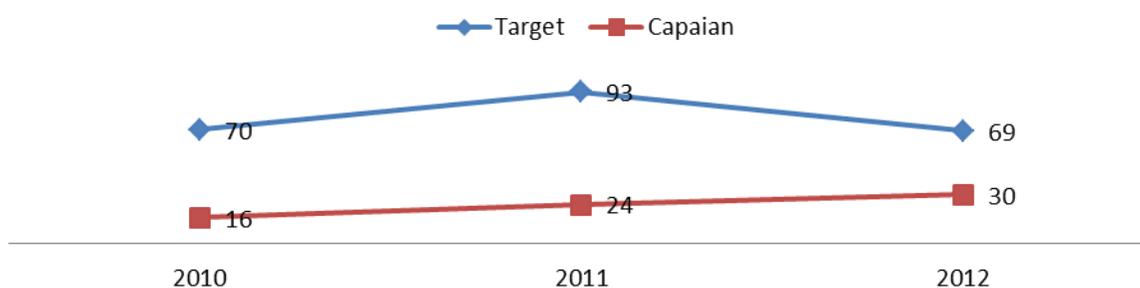
<b>PENUTUP</b> .....	<b>139</b>
KESIMPULAN .....	139
PREDIKSI .....	142
REKOMENDASI .....	149
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>151</b>
<b>LAMPIRAN I</b> .....	<b>155</b>
<b>LAMPIRAN II</b> .....	<b>159</b>

## CAPAIAN KUANTITAS PROGRAM LEGISLASI NASIONAL 2012

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2009—2014 memasuki tahun ketiga masa jabatannya pada 2012. Pada tahun ketiga ini, seharusnya 560 anggota DPR sudah dapat bekerja dengan maksimal. Anggota DPR sudah tidak dapat beralasan bahwa mereka masih harus beradaptasi—mengingat 60% anggota DPR periode 2009—2014 minim pengalaman politik.<sup>1</sup> Dua tahun masa jabatan yang sudah dilalui seharusnya sudah cukup bagi anggota DPR untuk menunjukkan kinerja terbaiknya.

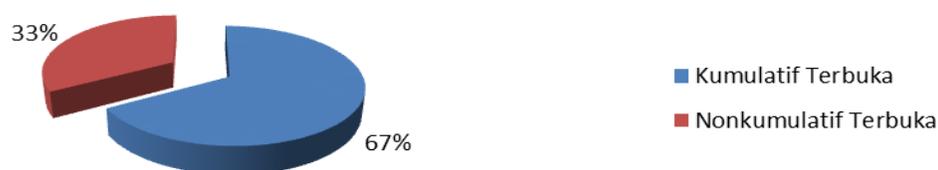
Pada 2012, DPR (dan Pemerintah) menyelesaikan pembahasan 30 rancangan undang-undang (RUU) menjadi undang-undang (UU). Berdasarkan nomor urut UU, secara keseluruhan, ada 32 UU. Namun, dua UU pertama, yaitu UU No. 1 Tahun 2012 tentang Pengesahan Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir dan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum disahkan pada 2011.

Perbandingan Capaian dan Target Prolegnas 2010, 2011, dan 2012



Capaian 30 UU tersebut merupakan jumlah terbanyak apabila dibandingkan dengan dua tahun terakhir, yaitu 16 UU pada 2010 dan 24 UU pada 2011. Dari sudut pandang realisasi perencanaan, legislasi tahun 2012 masih sama seperti legislasi pada tahun-tahun sebelumnya yang tidak pernah mencapai jumlah target dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Jumlah target UU yang disahkan pada 2012 adalah 69 UU sehingga ada selisih sebanyak 39 UU yang tidak terealisasi.

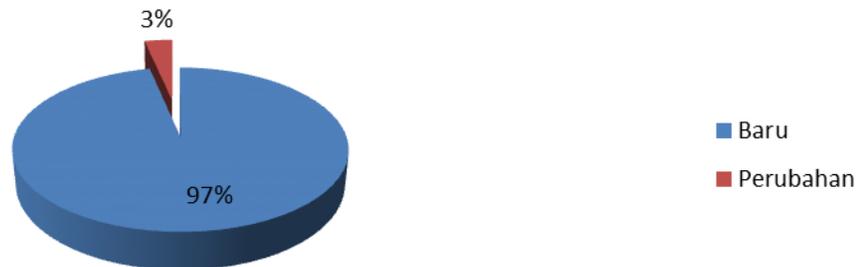
Jenis UU Capaian Pada 2012



<sup>1</sup> Rizky Argama, dkk, *Berharap pada 560: Catatan Kinerja DPR 2009—2010*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2011, hlm. 11.

Jumlah capaian yang tinggi pada 2012 ternyata tidak semuanya merupakan RUU yang bersifat substansif (nonkumulatif terbuka) karena secara mayoritas merupakan UU kumulatif terbuka, yaitu seperti UU yang mengatur mengenai APBN, UU pengesahan perjanjian internasional, dan UU pemekaran wilayah. Dari 30 UU capaian, 20 UU (67%) di antaranya merupakan UU kumulatif terbuka dan 10 UU (33%) merupakan UU nonkumulatif terbuka.

**Bentuk UU Capaian Pada 2012**



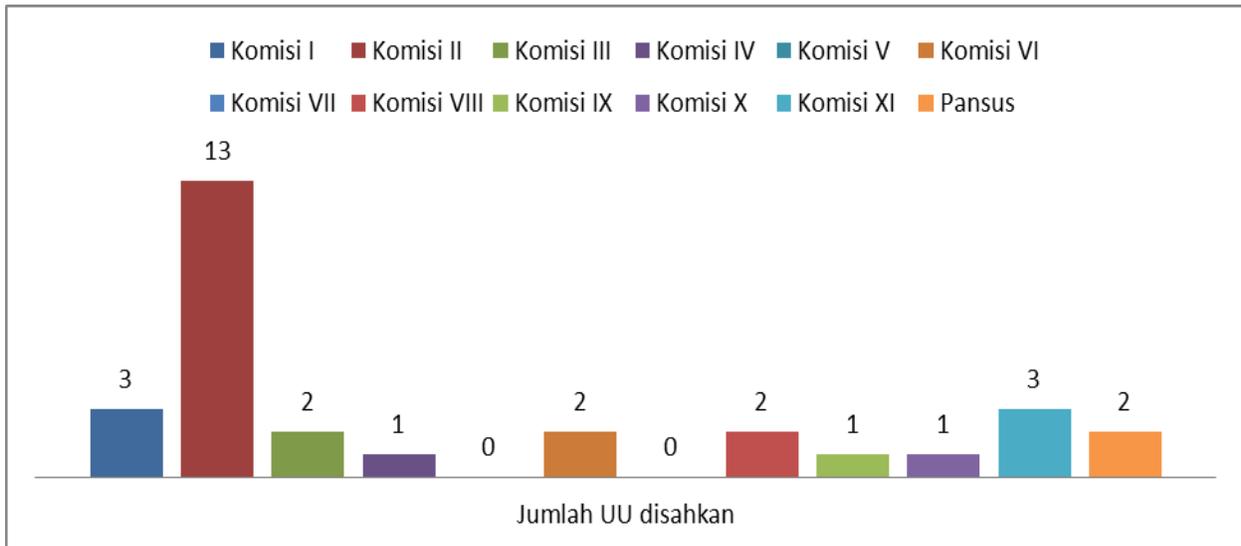
Selain itu, hampir semua UU yang disahkan pada 2012 merupakan UU baru, yaitu sebanyak 29 UU, sedangkan UU perubahan hanya satu UU, yaitu UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012.

**Asal Usul Inisiatif RUU Capaian Pada 2012**



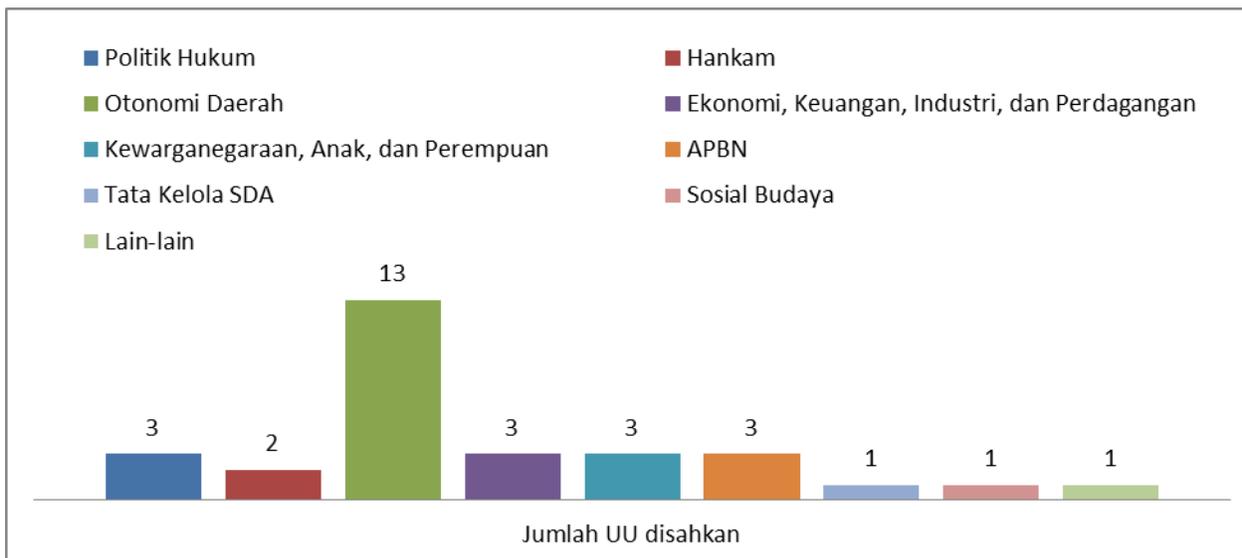
Pada 2012, mayoritas UU yang dihasilkan merupakan usul inisiatif dari DPR, yaitu sebanyak 18 UU (60%), sedangkan UU yang diusulkan oleh Pemerintah hanya 12 UU (40%). Dari 18 UU yang diusulkan oleh DPR, 12 UU di antaranya (60%) merupakan UU pemekaran wilayah. Sementara itu, UU yang diusulkan oleh Pemerintah didominasi oleh UU perjanjian Internasional dan UU terkait dengan APBN yang memang merupakan kewenangan Pemerintah untuk mengusulkannya.

### Grafik Alat Kelengkapan Pembahasan UU Capaian 2012



Dalam proses pembahasannya, 30 RUU tersebut masing-masing melibatkan alat kelengkapan di DPR. Tercatat, ada 10 alat kelengkapan yang menghasilkan UU pada 2012, yaitu Komisi I: 3 UU; Komisi II: 13 UU; Komisi III: 2 UU; Komisi IV: 1 UU; Komisi VI: 2 UU; Komisi VIII: 2 UU; Komisi IX: 1 UU; Komisi X: 1 UU; Komisi XI: 3 UU; dan Pansus: 2 UU. Sementara itu, alat kelengkapan komisi yang tidak mengeluarkan UU pada 2012 adalah Komisi V dan Komisi VII.

### Grafik Kelompok UU Capaian Tahun 2012 versi PSHK



Dari segi pengelompokan substansi UU, 30 UU yang disahkan pada 2012 tersebar dalam beberapa kelompok. PSHK membuat pengelompokan terkait dengan UU yang disahkan selama 2012. Pengelompokan versi PSHK terdiri dari: bidang politik hukum; hankam; otonomi daerah; ekonomi, keuangan, industri, dan perdagangan; kewarganegaraan, anak, dan perempuan;

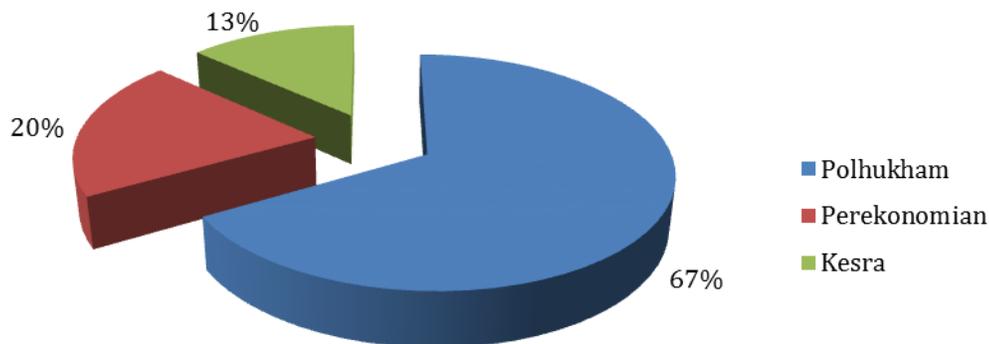
APBN; tata kelola SDA; sosial budaya; dan lain-lain. Bidang yang mengakomodasi UU pemekaran wilayah menempati posisi pertama, yaitu otonomi daerah dengan 13 UU (ditambah dengan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta). Kemudian, berturut-turut pengelompokan, yaitu: politik hukum: 3 UU; ekonomi, keuangan, industri, dan perdagangan: 3 UU; kewarganegaraan, anak, dan perempuan: 3 UU; APBN: 3 UU; hankam: 2 UU; tata kelola SDA: 1 UU; sosial budaya: 1 UU; dan lain-lain: 1 UU.

Selain berdasarkan kelompok di atas, pengklasifikasian dapat dilakukan berdasarkan kelompok besar, yaitu politik, hukum, dan hak asasi manusia (HAM); perekonomian; dan kesejahteraan rakyat. Pembagiannya sebagai berikut.

**Tabel Kelompok Besar UU Capaian Tahun 2012**

No.	Kelompok	Jumlah UU	Prosentase
1.	Politik, Hukum, dan HAM	20	67 %
2.	Perekonomian	6	20 %
3.	Kesejahteraan Rakyat	4	13 %

**Diagram Kelompok Besar UU Capaian Tahun 2012**



Berdasarkan kelompok besar tersebut, bidang Politik, Hukum, dan HAM (Polhukham) menempati posisi pertama sebagai kelompok yang memiliki UU terbanyak, yaitu 20 UU. Kelompok itu memiliki jumlah UU yang banyak karena berisikan UU pemekaran wilayah sebanyak 12 UU. Sementara itu, bidang Perekonomian serta Kesejahteraan Rakyat (Kesra) menempati posisi berikutnya dengan 6 UU dan 4 UU. Pengelompokan tersebut penting sebagai bacaan awal untuk melihat politik legislasi pada 2012.

Secara jelas terlihat bahwa dalam aspek kuantitas, DPR kembali tidak menunjukkan kinerja maksimal dalam bidang legislasi. Hal itu tidak sejalan dengan pidato Ketua DPR pada pembukaan masa persidangan III tahun 2011—2012 yang mengatakan bahwa tahun 2012

merupakan tahun legislasi. Memang, aspek kuantitas yang ditandai dengan tingginya jumlah UU yang disahkan belum tentu menjamin bahwa kinerja legislasi membaik. Namun, catatan dari hasil kinerja legislasi ini adalah perencanaan yang tidak matang. Kegagalan capaian terhadap target yang dibuat sendiri merupakan kondisi yang berulang setiap tahun. DPR belum menggunakan evaluasi kinerja legislasi sebelumnya untuk merencanakan kerja legislasinya pada tahun berikutnya.

## KELEMBAGAAN INTERNAL DPR

### **Menguji Kapasitas Instrumen Pendukung Menuju Kerja yang Efektif dan Akuntabel**

Kajian tentang kelembagaan (internal) DPR mendapatkan tempat tersendiri dalam setiap catatan dan evaluasi tahunan kinerja DPR yang disusun PSHK. Sasaran kajian tidak tertuju langsung pada fungsi DPR, seperti legislasi, pengawasan, ataupun penganggaran, tetapi sedikit banyak berpengaruh terhadap kelangsungan ketiga fungsi itu. Dalam artian, wilayah kajiannya terletak pada komposisi DPR—mulai dari keanggotaan hingga unit pendukung, menyusun seperangkat mekanisme kerja agar mampu memfasilitasi pelaksanaan fungsi DPR secara maksimal dan berkesinambungan.

Pada tahun sebelumnya, kajian tentang kelembagaan fokus pada implementasi keterbukaan informasi publik di lingkungan DPR (kaitannya dengan pemberlakuan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik) dan evaluasi dua tahunan terhadap Rencana Strategis (Renstra) DPR 2010—2014. Kali ini, melalui Catatan dan Evaluasi Kinerja Legislasi DPR 2012, ruang lingkup kajian kelembagaan mengarah pada catatan kritis terhadap sejumlah peraturan DPR yang merupakan mandat dari UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Laporan Kinerja DPR periode Agustus 2011 hingga Agustus 2012.

Kajian kelembagaan akan memotret proses pembaruan di internal DPR, baik di tingkat inisiatif, pilihan pendekatan dan metode, sarana, aktor, hingga tujuan akhir yang ingin dicapai. Dari situ, akan ditelusuri suatu tren dari setiap level atau bisa pula sebaliknya, proses pembaruan tidak muncul. Temuan dan penjelasan atas situasi kelembagaan DPR akan mendeskripsikan komitmen DPR berbenah diri menjadi institusi wakil rakyat yang lebih terkelola dengan baik dan akuntabel.

### **A. Tiga Peraturan Internal DPR: Terobosan yang Berhadapan dengan Kompleksitas**

Prolegnas 2010—2014 menempatkan RUU Perubahan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai salah satu produk legislasi yang ditargetkan oleh DPR periode 2009—2014 dan Pemerintah. Melalui Rapat Paripurna 22 Juli 2011, Pemerintah dan DPR menyetujui bersama RUU itu dan kemudian diundangkan menjadi UU No. 12 Tahun 2011, yang tidak hanya mengubah sebagian, tetapi menggantikan UU No. 10 Tahun 2004.

Kurang lebih selama sepuluh bulan, (rancangan) UU yang terdiri atas 13 bab dan 104 pasal tersebut dibahas. Seperti praktik UU lain, UU No. 12 Tahun 2011 mendelegasikan sejumlah peraturan teknis guna mengatur lebih lanjut materi pokok yang termuat dalam pasal-pasal. Jenis peraturan teknis dimaksud secara garis besar dibagi dalam dua wilayah penyiapan, yaitu oleh Pemerintah dan DPR. Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden adalah bentuk produk hukum yang penyiapannya dilakukan oleh Presiden (melalui Kementerian Hukum dan HAM) sebagai kepala pemerintahan. Sementara itu, penyiapan di lingkungan DPR dalam bentuk Peraturan DPR yang disiapkan oleh Baleg.

Sepanjang 2012, DPR telah menghasilkan tiga peraturan yang merupakan mandat dari UU No. 12 Tahun 2011. Ketiga peraturan DPR itu terdiri dari:

1. Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional (disahkan pada Rapat Paripurna 30 Maret 2012);
2. Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Menyiapkan Rancangan Undang-Undang (disahkan pada Rapat Paripurna 11 September 2012); dan
3. Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penarikan Rancangan Undang-Undang (disahkan pada Rapat Paripurna 11 September 2012).

Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi (Prolegnas) merupakan penjabaran Pasal 21 ayat (5) UU No. 12 Tahun 2011. Terdiri atas enam bab dan 41 pasal, Peraturan DPR itu melampirkan dua petunjuk teknis yang memuat format standar pengusulan RUU dalam lima tahun (sebagai konsekuensi jangka waktu pemberlakuan Prolegnas) dan satu tahun untuk prioritas tahunan.

Petunjuk teknis untuk Prolegnas lima tahunan dalam bentuk tabel berisi keterangan atau penjelasan tentang judul dan pengusul RUU, latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, jangkauan serta arah pengaturan. Khusus untuk petunjuk teknis RUU prioritas tahunan, ditampilkan pula kolom identifikasi para pihak dan status penyiapan Naskah Akademik (NA) dan RUU.

Mayoritas materi Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional memiliki kesamaan dengan peraturan terkait seperti UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (populer dengan istilah UU MD3), Peraturan DPR RI No. 01/DPR RI/2009-2010 tentang Tata Tertib, selain tentunya UU No. 12 Tahun 2011. Dengan kata lain, sejumlah ketentuan yang terdapat pada tiga peraturan terkait ditemukan pada Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional, seperti tahap penyusunan, pembahasan, penetapan, dan penyebarluasan Prolegnas, Daftar Kumulatif Terbuka, dan posisi rancangan UU di luar Prolegnas. Meskipun ada klausul pengulangan, ditemukan juga ketentuan baru, yaitu mengenai evaluasi Prolegnas, terutama jangka menengah.

Tata Cara Penyusunan Prolegnas menjadi bagian yang krusial karena akan berpengaruh terhadap postur Prolegnas sendiri. Tidak hanya target, tetapi juga menentukan desain yang akhirnya dipilih dalam konteks pembentukan UU, baik pola pembahasan dan substansi RUU. Terbukti selama 2012, PSHK menemukan bahwa desain Prolegnas yang bermasalah mengakibatkan pembahasan RUU menjadi berlarut-larut karena tidak diawali dan dilengkapi dengan persiapan waktu dan bahan yang memadai. Selain itu, sejumlah perdebatan tentang teknis pembahasan maupun substansi RUU sebenarnya bisa diantisipasi seandainya Prolegnas hadir sebagai instrumen perencanaan yang sensitif terhadap kapasitas kelembagaan serta kemampuan mengolah aspirasi dan merespons dinamika.

Satu hal yang menjadi tantangan—khususnya bagi DPR—adalah merumuskan dan menyepakati definisi operasional tentang “prioritas tahunan”. Itulah yang ternyata absen dalam Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas.

Pemerintah dan DPR memerlukan suatu daftar prioritas dalam penyusunan legislasi. Hal itu disebabkan pelbagai keterbatasan yang dimiliki (sumber daya manusia, anggaran, dan waktu) dibanding dengan kompleksitasnya persoalan yang harus dihadapi. Pasal 18 UU No. 12 Tahun 2011 telah mengatur sejumlah dasar pertimbangan dalam penyusunan Prolegnas. Namun, keputusan penentuan prioritas harus berdasarkan pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat, meski tetap dibatasi dengan kriteria:

1. adanya manfaat sosial yang paling besar yang ingin dicapai;
2. dampak sosial yang akan ditimbulkan;
3. kapasitas: sumber daya manusia serta keuangan; dan
4. tingkat kesulitan dalam penyusunan rancangan peraturan.

Jika yang disepakati tentang “prioritas tahunan” adalah menuntaskan sebanyak 60—70 RUU menjadi UU, tentu itu target yang mustahil. Kalau memang demikian definisi operasionalnya, seharusnya bukan lagi 60—70 RUU, tetapi 20—30 UU. Hal itu merujuk pada capaian target setiap tahunnya dalam tiga tahun terakhir yang tidak lebih dari 30 UU. Itulah konsekuensi logis dari desain perencanaan legislasi yang bermasalah.

Keberadaan Peraturan DPR lain, yaitu Tata Cara Mempersiapkan RUU (yang merupakan mandat Pasal 46 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011) dan Tata Cara Penarikan RUU (dari Pasal 70 UU No. 12 Tahun 2011) memunculkan terobosan. Melalui Peraturan DPR tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, keberadaan Naskah Akademis makin diperkuat dengan deretan tahapan, termasuk uji publik dan batasan waktu yang lebih rinci. Namun, terselip pula sejumlah tantangan, seperti konsekuensi dari penyebarluasan RUU (Pasal 9 dan Pasal 15 ayat (1) huruf a) dengan menggunakan fasilitas media elektronik yang tersedia di DPR. Saat ini, laman [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id) masih belum optimal berperan sebagai portal penyedia informasi proses legislasi terkini dan terlengkap.

Peraturan DPR tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU belum menempatkan *acknowledgment* terhadap RUU yang diusulkan dan disusun oleh (individu) anggota DPR. Kinerja legislasi seorang anggota DPR bisa diukur—salah satunya—melalui pemanfaatan hak usul (inisiatif) RUU. Itu perlu mendapatkan pengakuan melalui publikasi serta penamaan tersendiri untuk RUU yang diusulkan (misalnya, RUU Usul Inisiatif [Nama Anggota DPR] tentang [Judul RUU]).

Masih pada Peraturan DPR tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, kesempatan untuk melakukan kunjungan kerja ke luar negeri masih terbuka sebagaimana diatur melalui Pasal 15 ayat (1) huruf d. Lebih lanjut, Pasal 16 mengatur mekanisme pengusulannya yang mensyaratkan adanya alasan yang memuat urgensi, kemanfaatan, dan keterkaitan negara tujuan dengan materi RUU (sebagaimana yang diatur dalam Pasal 143 ayat (5) Tata Tertib DPR). Perlu diperhatikan bahwa tidak ada kewajiban untuk mempublikasikan rencana dan pengusulan

kunjungan kerja ke luar negeri. Semua proses pengusulan sebatas korespondensi administrasi antara (alat kelengkapan) pengusul dan pimpinan DPR.

Adanya kekhawatiran bahwa publikasi pada awal akan menimbulkan resistensi publik seharusnya dipandang sebagai bentuk partisipasi publik terhadap isu atau substansi RUU sehingga bisa ditemui dan bermunculan berbagai *resources* yang dapat menjawab kebutuhan anggota DPR. Dengan demikian, kunjungan ke luar negeri menjadi lebih selektif dan tidak mengharuskan setiap RUU mengalokasikan kegiatan kunjungan ke luar negeri.

Adanya kualifikasi beberapa RUU yang tidak memungkinkan diusulkan kegiatan kunjungan ke luar negeri sebagaimana ditentukan melalui Pasal 16 ayat (5) masih perlu ditambah dengan dua kriteria lagi, yaitu (i)RUU Usul Inisiatif Pemerintah yang saat penyusunannya sudah melakukan kunjungan ke luar negeri tidak perlu lagi dijadwalkan kegiatan sejenis oleh DPR (sebagai contoh, Baleg melakukan kunjungan ke Belanda, Vietnam, dan Australia dalam rangka pembahasan RUU Bantuan Hukum, padahal tim pemerintah telah berkunjung ke Afrika Selatan untuk RUU yang sama); dan (ii)RUU yang tidak tuntas dibahas pada DPR periode lalu dan sempat melakukan kunjungan kerja, kemudian masuk dalam Prolegnas 2010—2014, maka tidak perlu lagi ada program kunjungan kerja ke luar negeri untuk RUU yang sama. Sebagai contoh, Komisi III melakukan kunjungan kerja ke Rusia pada 24—29 Mei 2009 dan Swiss pada 6—12 Juni 2009 dalam rangka pembahasan RUU Tindak Pidana Pencucian Uang. Saat itu, DPR periode 2004—2009 tidak tuntas membahas RUU itu. Kemudian, DPR periode 2009—2014 memasukkan RUU Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Prolegnas Prioritas 2010 dan kembali memprogramkan kunjungan ke Prancis dan Australia pada 7—13 Juni 2010.

Peraturan DPR tentang Tata Cara Penarikan RUU mengatur suatu RUU yang dapat ditarik karena melampaui batas waktu pembahasan setelah diberi waktu perpanjangan (Pasal 4 huruf c). Aturan itu terlihat mau menjawab ketidakpastian yang timbul sebagai konsekuensi pemberlakuan Pasal 141 ayat (1) Tata Tertib DPR. Secara umum, Pasal 141 tidak mengatur konsekuensi apabila suatu RUU telah melampaui periode perpanjangan satu kali masa sidang, setelah sebelumnya tidak selesai dibahas dalam jangka waktu paling lama dua kali masa sidang.

Muncul pertanyaan, dari ketentuan Pasal 4 huruf c, (i) siapa yang lebih dulu berwenang menarik RUU tersebut? Apakah DPR atau Pemerintah atau tergantung asal inisiatif RUU? Lantas, (ii)apa status dari RUU yang ditarik karena melebihi batas waktu pembahasan setelah diberi waktu perpanjangan? (iii)Begitu pula status RUU yang ditarik karena tidak terjadi kesepakatan terhadap suatu materi dalam pembahasan RUU itu setelah melalui dua kali masa sidang (sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf d)? Selain itu, (iv)apakah masih bisa diajukan (untuk dibahas) pada masa sidang atau Prolegnas Prioritas Tahunan yang sama?

Sebagai penutup, kedua Peraturan DPR tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU dan Tata Cara Penarikan RUU lahir dari sebuah desain Prolegnas bermasalah sehingga tidak tertutup kemungkinan dalam implementasinya nanti menghadapi sejumlah kerumitan baru. Misalkan, keberadaan NA yang akan berhadapan dengan begitu kuatnya arus pengusulan rancangan UU

yang masih menoleransi usulan (RUU) sebatas judul dalam Prolegnas lima tahunan dan konsistensi aturan penarikan RUU karena terlewatnya durasi pembahasan suatu RUU

### **B. Evaluasi Laporan Kinerja: Menggeser Praktik Laporan Evaluasi Kinerja Anggota DPR?**

Hasil survei Charta Politika awal September 2010 menggeroti harapan, bahkan memunculkan kekhawatiran masyarakat terhadap anggota DPR periode 2009—2014. Sebanyak 63,7% responden menyatakan anggota DPR periode saat ini tidak lebih baik daripada periode sebelumnya. Hanya 24,8% responden menilai anggota DPR sekarang lebih baik, sedangkan 11,6% sisanya bersikap tidak tahu.

Survei tersebut tidak sepenuhnya membeberkan penilaian negatif masyarakat. Setidaknya, 46,9% responden berpandangan anggota DPR hasil Pemilu 2009 lebih kritis jika dibandingkan dengan anggota DPR hasil Pemilu 2004. Sementara itu, 43,9% responden menyatakan tidak lebih kritis dan selebihnya sebanyak 9,2% menjawab tidak tahu.

Kemudian, timbul pertanyaan ada atau tidaknya sikap kritis tersebut disertai pula dengan kepatuhan anggota DPR menjalankan kewajiban terkait penegakan prinsip akuntabilitas yang telah diperintahkan UU. Salah satu terobosan yang diperkenalkan dalam UU MD3 adalah kepastian tentang implementasi prinsip akuntabilitas di lingkungan DPR melalui penyusunan dan penyampaian laporan kinerja. Pada saat yang bersamaan, DPR telah melakukan tradisi menyusun dan menyampaikan laporan kinerja kelembagaan setiap 29 Agustus yang telah berjalan sejak 2010. Catatan itu tidak akan mengevaluasi muatan laporan secara keseluruhan, tetapi hanya pada pelaksanaan fungsi legislasi dan dinamikanya, sesuai rentang waktu yang ditetapkan, yaitu per Agustus 2011 hingga Agustus 2012.

#### **Perintah UU**

Pasal 80 ayat (2) UU MD3 menyatakan bahwa dalam mengoptimalkan pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), fraksi melakukan evaluasi terhadap kinerja anggota fraksinya dan melaporkan kepada publik. Pasal 18 ayat (6) Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib (selanjutnya disingkat Tata Tertib DPR) lebih mengkonkretkan pengaturan Pasal 80 ayat (2) UU MD3, yaitu fraksi melakukan evaluasi terhadap kinerja anggotanya dan melaporkan kepada publik paling sedikit satu kali dalam satu tahun sidang.

Jelas, Pasal 80 ayat (2) UU MD3 dan Pasal 18 ayat (6) Tata Tertib DPR memandatkan sembilan fraksi yang ada di DPR saat ini untuk menjalankan salah satu upaya mekanisme akuntabilitas individu anggota DPR (sebagai anggota fraksi) melalui laporan evaluasi kinerja dengan skema waktu sedikitnya satu kali dalam satu tahun sidang. Artinya, sejak anggota DPR periode 2009—2014 dilantik per 1 Oktober 2009 (yang merupakan awal dari Tahun Sidang 2009—2010) hingga memasuki Tahun Sidang kedua (2010—2011), harus tersedia dan terdokumentasikan “Laporan Evaluasi Kinerja Anggota Fraksi”. Laporan itu kemudian disampaikan kepada publik dengan segala kemudahan untuk mengakses dan mendapatkannya, akurat, serta memenuhi prinsip-prinsip keterbukaan informasi publik sebagaimana diatur dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar

Layanan Informasi Publik, dan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR.

Ada pergeseran implementasi akuntabilitas. Di satu sisi, UU MD3 memerintahkan evaluasi kinerja anggota fraksi yang kemudian dilaporkan kepada publik. Namun, praktiknya, justru laporan kinerja tahunan DPR secara kelembagaan dihasilkan secara intensif. Tidak ada yang keliru, tetapi jika evaluasi kinerja anggota fraksi tidak dilakukan dan sekadar mengandalkan laporan kinerja tahunan DPR, sesungguhnya secara tidak langsung publik termanipulasikan secara sistematis. Masyarakat—terutama di daerah pemilihan—sulit mengetahui dan mendapatkan informasi yang utuh dan lebih spesifik tentang hal-hal yang sudah dilakukan oleh wakil mereka di Senayan. Padahal, selain sebagai sarana penyampaian informasi kepada masyarakat—khususnya konstituen, laporan evaluasi kinerja anggota DPR merupakan bentuk *quality control* fraksi atas kinerja anggota mereka, mulai dari kedisiplinan hingga kontribusi yang sudah mereka berikan dalam kerja-kerja legislasi, pengawasan, dan anggaran, termasuk peran mereka memperjuangkan kepentingan rakyat.

Laporan evaluasi kinerja anggota DPR juga merupakan salah satu cara untuk menjawab ketidakjelasan makna dan mekanisme keterwakilan yang ternyata selama ini cenderung bersifat semu dan temporer. Hal itu memperlihatkan relasi antara rakyat dengan wakil rakyat terpilih dan duduk di kursi parlemen “menguap” begitu saja. Padahal, suara yang diberikan oleh rakyat saat pemilu lalu bukanlah sesuatu yang berhenti di bilik suara.

Melalui wakil-wakil di parlemen, suara tersebut menjadi mandat yang memberikan sejumlah kuasa untuk memperjuangkan nasib dan hajat hidup orang banyak. Kuasa itu perlu dikoreksi dan dievaluasi. Laporan evaluasi kinerja anggota DPR memfasilitasi upaya koreksi publik tentang kuasa itu dijalankan, mandat tersebut telah disalahgunakan, atau sebaliknya.

### **Catatan**

DPR berupaya menempatkan laporan kinerja kelembagaan sebagai respons terhadap tuntutan masyarakat. Secara umum, informasi yang tersaji bisa dikategorikan dalam tiga wilayah, yaitu:

- a. perjalanan fungsi DPR (deskripsi umum capaian dan tantangan);
- b. peran strategis yang dimainkan DPR (seperti tindak lanjut terhadap pengaduan masyarakat, diplomasi parlemen, dan pemilihan pejabat publik); dan
- c. agenda penguatan kelembagaan (antara lain penegakan kode etik, dukungan Setjen DPR, hingga sosialisasi mekanisme kerja).

Terkait dengan perjalanan fungsi legislasi, laporan kinerja DPR mendokumentasikan tahap pembentukan UU yang diawali dengan fase perencanaan melalui Prolegnas hingga pengundangan, target yang dicapai, dan beragam faktor yang mempengaruhi proses pencapaian.

Catatan kritis layak ditujukan pada muatan laporan kinerja DPR karena tidak mempertanyakan dan mengelaborasi sumber persoalan yang mendera fungsi legislasi selama ini. Laporan kinerja hanya mengurai beraneka penyebab yang terjadi di tingkat hilir, padahal sebenarnya ada faktor

lain yang menjadi hulu. Itu sudah diidentifikasi PSHK melalui rilis pendahuluan Catatan dan Evaluasi Kinerja Legislasi DPR 2012. PSHK menyimpulkan bahwa kualitas perencanaan legislasi sangat mempengaruhi proses pembahasan dan substansi RUU.

Sistem perencanaan legislasi melalui Prolegnas yang sekarang digunakan oleh DPR dan Pemerintah berpotensi besar menghasilkan kegagalan capaian dari aspek kuantitas. Dengan kata lain, Pemerintah maupun DPR masih terjebak dalam situasi yang menyebabkan mereka secara rutin gagal mencapai target prioritas tahunan karena desain Prolegnas yang tidak mampu memperkirakan kapasitas dan beban kerja kedua belah pihak.

Sikap pro dan kontra terhadap suatu RUU bukan menjadi kemunduran. Namun, melalui perencanaan yang baik, diskusi yang tercipta akan semakin berkualitas. Langkah itu seharusnya bisa diberlakukan untuk jenis RUU dengan polarisasi kepentingan yang cukup tajam seperti RUU Aparatur Sipil Negara atau yang kontroversial dengan tingkat resistensi publik yang tinggi, seperti RUU Keamanan Nasional, RUU Ormas, dan RUU KPK.

## RELASI DPR DENGAN LEMBAGA LAIN

### A. Relasi DPR dan Pemerintah: Masih Berkutat pada Proses Koordinasi yang Pelik?

Seperti catatan dan evaluasi kinerja DPR pada tahun-tahun sebelumnya, relasi antara DPR dan Pemerintah menyajikan sejumlah fakta yang akan mengkonfirmasi perkembangan efektivitas *check and balances*. Bahkan, secara tidak langsung, berbagai temuan dalam relasi keduanya juga akan mengarah pada perjalanan demokrasi di Indonesia melalui aktualisasi dan responsivitas antara kedua kuasa politik.

Beragam penilaian dapat ditujukan terhadap relasi kedua pihak. Upaya DPR dan Pemerintah memosisikan diri patut untuk diamati dan didiskusikan. Misalkan, apakah pelaksanaan fungsi DPR—seperti legislasi, pengawasan, dan anggaran—telah ditindaklanjuti oleh Pemerintah secara serius, tepat, dan konsisten? Jawabannya tentu tidak tunggal karena fakta yang tersaji sangat heterogen dengan tingkat intensitas yang berbeda-beda.

Catatan dan Evaluasi Kinerja Legislasi DPR 2012 yang disusun PSHK tidak bertendensi mendokumentasikan dan menyediakan analisis terhadap seluruh temuan. PSHK fokus terhadap relasi DPR dan Pemerintah terkait fungsi legislasi dan sebagian fungsi pengawasan, terutama yang selama ini luput dari perhatian publik.

#### **Berhadapan Dengan Forum Koordinasi Yang Pelik**

Secara umum, relasi DPR dan Pemerintah dalam konteks pelaksanaan fungsi legislasi masih berhadapan dengan forum koordinasi yang pelik, khususnya saat penyiapan dan pembahasan RUU. Kondisi itu tidak lain bersumber pada faktor hulu, yaitu perencanaan legislasi. Berdasarkan pemantauan selama 2012, PSHK menemukan bahwa proses yang ada pada tahap perencanaan turut mempengaruhi cara DPR dan Pemerintah menyiapkan diri serta berinteraksi saat membahas RUU.

Pemerintah pernah mengusulkan agar DPR melalui Badan Legislasi (Baleg) dan Pemerintah dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM menyelenggarakan rapat periodik dalam rangka monitoring dan evaluasi Prolegnas. Itu sejalan dengan pengaturan Pasal 20 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kebutuhan tersebut semakin dirasakan mendesak, apalagi sepanjang 2012, PSHK mendapatkan fakta yang memperlihatkan koordinasi yang buruk antara DPR dan Pemerintah. Akibatnya, relasi yang berlangsung pada Pembicaraan Tingkat I diwarnai tindakan dan reaksi yang cenderung kontraproduktif. Sebagai contoh, pembahasan RUU Pendidikan Kedokteran yang berlangsung lama, bahkan sempat mengalami penundaan dari April hingga berakhirnya Masa Sidang II (Desember 2012), ternyata disebabkan oleh hal teknis, yaitu koordinasi internal DPR maupun Pemerintah yang lemah. Awalnya, RUU Pendidikan Kedokteran dibahas oleh Komisi X.

Setelah sekian lama dibahas, Komisi IX ingin turut terlibat. Di sisi pemerintah, kelambanan terjadi karena Presiden belum mendapatkan laporan yang memadai dari wakil pemerintah yang ditugaskan membahas RUU itu.

Meskipun relasi DPR dan Pemerintah telah dilengkapi dengan serangkaian mekanisme atau prosedur pembentukan UU, tetapi keduanya masih berhadapan pada situasi yang pelik. Dalam artian, relasi yang dijalani DPR dan Pemerintah ternyata mengalami kebuntuan yang sebenarnya disebabkan oleh faktor yang sejak lama PSHK diagnosis, yaitu perencanaan legislasi yang bermasalah. Sebagai contoh, Komisi VIII mengusulkan RUU Pengelolaan Ibadah Haji, sedangkan Pemerintah mempersiapkan RUU Keuangan Haji. Dua materi itu seharusnya cukup diatur dalam satu RUU. Namun, Prolegnas 2010—2014 mencantumkan keduanya secara terpisah. Akibatnya, potensi tumpang tindih sangat besar, seperti yang terjadi saat penyusunan RUU Perkoperasian dan RUU Lembaga Keuangan Mikro.

Contoh lainnya yang memperlihatkan koordinasi yang pelik antara DPR dan Pemerintah adalah saat semua fraksi di DPR menyetujui pembahasan RUU Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan. Sementara itu, Pemerintah beranggapan bahwa RUU yang dimaksud bertentangan dengan hukum internasional dan UUD 1945, termasuk juga UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia atau UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Perbedaan posisi itu menimbulkan pertanyaan mengenai alasan pada saat penyusunan Prolegnas 2010—2014, RUU Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan (atau dengan nama lain RUU tentang Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan dengan nomor urut 152) masih tetap dicantumkan.

Selain fungsi legislasi, bagian ini mencakup pula relasi DPR dan Pemerintah dalam konteks pelaksanaan fungsi pengawasan. Harus diakui, fungsi pengawasan terlihat lebih menonjol ketimbang fungsi legislasi dan anggaran. Namun, hal itu tidak lebih sebagai gegap gempita, minim dengan tindak lanjut dan perbaikan kinerja pemerintah secara signifikan.

Ketika fungsi pengawasan tersebut dilakukan melalui serangkaian pertemuan dalam rapat-rapat di DPR atau pengamatan di lapangan, ditemukan kelemahan pada tahap tindak lanjut oleh Pemerintah. Tidak heran, saat rapat-rapat yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPR dengan mitra kerja (Pemerintah maupun lembaga pemerintah nonkementerian), sering kali kesimpulan yang disepakati masih sama; mengulang dari kesepakatan sebelumnya.

Pada tahun ketiga DPR periode 2009—2014, keberadaan Sekretariat Gabungan (Setgab) masih turut mewarnai relasi DPR dan Pemerintah. Meskipun tidak dalam setiap peristiwa atau isu, Setgab selalu menjadi pilihan manakala antara DPR dan Pemerintah berhadapan dengan kemacetan komunikasi atau risiko politik lain. Terbukti, meskipun penggunaan hak-hak DPR diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 (seperti interpelasi, angket, dan hak menyatakan pendapat), persiapan (penggunaan hak) mudah mengendur. Beberapa usulan sempat mengemuka, seperti pengajuan hak angket perpajakan atau interpelasi Keputusan Menteri BUMN, tetapi pergerakannya menuju rapat paripurna terasa sangat lambat.

## B. Relasi DPR dan DPD: Ubah Strategi Penguatan Kewenangan Sebelum Masuk Tahun Politik

### Polemik Menahun

Lemahnya kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi sudah menjadi polemik yang menahun. Maksud hati mengembangkan sistem *check and balances* di tubuh Parlemen, tetapi yang terjadi kemudian adalah ketidakberdayaan DPD sebagai salah satu kamar di Parlemen untuk mengimbangi kamar lain, yaitu DPR. Polemik itu sudah menjadi evaluasi DPD periode 2004—2009<sup>2</sup>, tetapi terus berlanjut sampai saat ini tanpa penyelesaian.

Secara normatif, kewenangan DPD dalam bidang legislasi sudah digariskan dalam Pasal 22D UUD 1945, yaitu DPD dapat mengusulkan, ikut membahas, dan mengawasi hal-hal terkait dengan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, keuangan pusat dan daerah, rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Namun, kewenangan itu memerlukan peraturan yang lebih teknis dalam level UU, terutama dalam mengatur proses DPD mengusulkan RUU, sejauh mana DPD dapat ikut dalam pembahasan RUU, dan tindak lanjut dari hasil pengawasan UU yang dilakukan DPD. Oleh karena itu, dibentuklah UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Lalu, ada pula yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3).

Dalam Pasal 147 ayat (3) dan (4) diatur bahwa apabila RUU usul dari DPD diterima atau diterima dengan syarat, RUU itu menjadi usul dari DPR. Pengaturan itu membuat DPD seakan tidak memiliki kewenangan dalam mengusulkan suatu RUU. Belum lagi, pengaturan pada Pasal 102 ayat huruf c yang mengatur bahwa RUU usulan DPD harus terlebih dahulu diajukan kepada Baleg untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sebelum diajukan kepada pimpinan DPR. Pengaturan itu memposisikan DPD seakan-akan di bawah DPR dalam menjalankan fungsi legislasi.

Dalam hal pembahasan RUU, yang diatur dalam Pasal 150 dan 151 UU MD3, DPD diberikan kesempatan untuk ikut dalam pembicaraan tingkat pertama dan kedua. Namun, dalam pembicaraan tingkat kedua yang merupakan pengambilan keputusan akhir, DPD hanya diwakili oleh dokumen laporan akhir pembahasan saja (laporan mini DPD). Dalam praktiknya, peran keikutsertaan DPD dalam pembicaraan tingkat I pun masih sangat minim. Masukan atau pendapat yang diajukan oleh DPD tidak mendapat tindak lanjut yang jelas terkait digunakan atau tidak. Apabila pendapatnya tidak digunakan pun, DPR tidak memberikan keterangan yang jelas akan alasan masukan itu tidak digunakan. Dalam posisi itu, jelas DPD seperti berada di luar sistem dan kedudukannya berada di bawah DPR.

Praktiknya, pada 2012, DPD secara internal tetap melaksanakan pembahasan terhadap beberapa RUU. Adapun, RUU yang dimaksud, yaitu RUU Keperawatan, RUU Migas, RUU Kepariwisata, RUU Mineral dan Batubara, RUU Perdagangan, RUU Perlindungan Pekerja

---

<sup>2</sup> Jejak langka PAH 157

Indonesia, dan RUU Hak Atas Tanah. Namun, dengan pola hubungan yang terjadi saat ini, hal yang dibahas oleh DPD terancam hanya akan menjadi tumpukan kertas di atas meja karena tidak mendapat perhatian serius dari DPR. Padahal, hasil kerja DPD juga merupakan bentuk suara atau aspirasi dari masyarakat. Selain itu, anggaran dari kegiatan yang dilakukan bukan sedikit dan anggaran itu bersumber dari APBN.

### **Akhirnya Mengadu kepada Mahkamah Konstitusi**

Beragam kajian dan diskusi sering dilakukan oleh DPD maupun kelompok masyarakat pemerhati parlemen Indonesia untuk memperjuangkan penguatan kewenangan DPD tersebut. Kajian dan diskusi itu pun menghasilkan beragam solusi. Namun, permasalahan yang nyata terjadi adalah DPD tidak mendapat cukup dukungan, khususnya secara politik, untuk merealisasikan solusi-solusi yang ada.

Upaya DPD untuk melakukan lobi dan tetap menjalankan “sisa” kewenangan yang ada, seraya berharap DPR memberikan pintu untuk penguatan kewenangan DPD, ternyata tidak berhasil secara signifikan. Pada 2011 dan 2012, DPD masih aktif memberikan usulan RUU maupun masukan terhadap RUU yang sedang dibahas. Akan tetapi, usulan RUU itu seakan tidak dihiraukan oleh DPR. Bahkan, dalam salah satu kegiatan diskusi kenegaraan berjudul “Berbagi Kamar dalam Legislasi”, seorang anggota DPD, I Wayan Sudirta, menyatakan bahwa pada tahun 2012, ada 36 usulan RUU dari DPD yang tidak ditindaklanjuti oleh DPR.<sup>3</sup> Pernyataan itu merupakan bentuk kekecewaan sekaligus bukti nyata akan pola hubungan yang tidak harmonis antara DPD dan DPR.

Selain itu, upaya untuk mendorong amendemen kelima UUD 1945 terasa lebih sulit lagi karena melibatkan lebih banyak pihak berkepentingan. Dukungan terhadap amendemen kelima yang diusulkan DPD sempat mendapat tanggapan positif, tetapi seiring dengan waktu, dukungan pun kembali surut. Solusi untuk mengamendemen UUD 1945 yang diajukan oleh DPD sebaiknya terlebih dahulu dimatangkan, baik secara substansi maupun kesepahaman antara pihak-pihak yang berkepentingan. Hal itu penting mengingat substansi UUD 1945 bukan hanya perihal kewenangan DPD saja, tetapi sampai mengatur hak-hak dasar dari seluruh Warga Negara Indonesia. Dengan demikian, amendemen UUD 1945 sangat berisiko dan membutuhkan tenaga dan biaya yang tidak sedikit.

Setelah lama berjuang, DPD akhirnya mulai mengubah strateginya dalam penguatan kewenangan. Pada 14 September 2012, beberapa anggota DPD mendaftarkan *judicial review* UU MD3 dan UU P3 kepada Mahkamah Konstitusi (MK).<sup>4</sup> Pendaftaran itu dilanjutkan dengan

---

<sup>3</sup> <http://socmed.sindonews.com/read/2012/09/06/12/670451/34-ruu-usulan-dpd-tak-digubris-dpr>

<sup>4</sup> Pada *judicial review* itu, pasal yang dimohonkan untuk diuji di UU MD3 adalah Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g, Pasal 102 ayat (1) huruf d, huruf e, Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 146 ayat (1), Pasal 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), ayat (7), pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a dan ayat (5), Pasal 151 ayat (1), dan ayat (3), Pasal 154 ayat (5). Sedangkan yang diajukan di UU P3 adalah [Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal Pasal 43 ayat (1), ayat (2), Pasal 46 ayat (1), Pasal 48 ayat (2), ayat (4), Pasal 65 ayat (3), ayat (4), Pasal 68 ayat (2)

pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan pada 24 September 2012.<sup>5</sup> Langkah itu disambut baik oleh beberapa pihak karena dianggap lebih tepat dibandingkan harus memaksakan amendemen UUD 1945.

Sampai tulisan ini disusun, MK belum memberikan putusan atas *judicial review* tersebut. Menarik untuk ditunggu hal yang akan menjadi putusan dari 9 hakim MK itu; menyelesaikan polemik atau tidak dan juga pihak yang akan diuntungkan dari putusan itu. Apapun putusan yang akan dibuat oleh MK akan memberikan tafsiran terhadap nasib kewenangan DPD yang selama ini menjadi polemik berkepanjangan.

### **Hubungan Seadanya**

Selain dalam ranah legislasi, DPD dan DPR juga saling berhubungan dalam pelaksanaan sidang bersama DPR-DPD. Pasal 199 ayat (5) dan 268 ayat (5) UU MD3 mengatur sidang bersama itu. Pengaturan mengenai sidang bersama itu merupakan salah satu terobosan yang ada di UU MD3 karena sebelumnya, Presiden harus melakukan pidato sebanyak tiga kali dengan substansi dan tempat yang berbeda. *Pertama*, Presiden membacakan pidato pengantar APBN dalam Rapat Paripurna Luar Biasa DPR.<sup>6</sup> *Kedua*, Presiden kembali berpidato perayaan Hari Kemerdekaan Indonesia di hadapan Rapat Paripurna DPR.<sup>7</sup> *Ketiga*, Pidato Presiden di hadapan Sidang Paripurna Khusus DPD dengan tema otonomi daerah.<sup>8</sup>

Kegiatan Sidang Bersama DPR-DPD tersebut berjalan pada 2012, sama seperti tahun-tahun sebelumnya setelah UU MD3 berlaku. Walaupun pelaksanaan banyak mendapat pujian, penyelenggaraan kegiatan itu lebih banyak bersifat formalitas, tidak substantif mendukung pelaksanaan kewenangan lembaga masing-masing atau bahkan menciptakan sistem *check and balances* yang baik di tubuh parlemen.

---

huruf c,, huruf d, Pasal 68 ayat (3), ayat (4) huruf a, ayat (5), Pasal 69 ayat (1) huruf a, huruf b, ayat (3), Pasal 70 ayat (1), ayat (2).

<sup>5</sup> <http://www.tempo.co/read/news/2012/09/24/078431513/Tak-Mau-Dikebiri-DPD-Gugat-DPR-ke-MK>

<sup>6</sup> <http://www.presidenri.go.id/index.php/pidato/2009/08/03/1196.html>

<sup>7</sup> <http://www.presidenri.go.id/index.php/pidato/2009/08/14/1206.html>

<sup>8</sup> <http://www.presidenri.go.id/index.php/pidato/2009/08/19/1209.html>

### C. Relasi DPR dan MK: Menjaga Independensi

#### **Situasi Pengujian Undang-Undang yang Disahkan pada 2012**

Jumlah data Pengujian Undang-Undang pada Mahkamah Konstitusi selama 2012 sebanyak 169 permohonan. Jumlah itu terdiri atas 118 permohonan yang diajukan pada 2012 dan 51 permohonan lain merupakan perkara sisa 2011. Dari jumlah itu, perkara yang telah diputus sebanyak 97. Sisanya masih diproses pada 2013. Selanjutnya, dari total permohonan pengujian UU yang diterima pada 2012, 19 perkara di antaranya merupakan permohonan pengujian UU yang disahkan DPR pada 2012.

Jenis UU yang paling banyak diajukan permohonan pengujiannya adalah UU bidang politik, yaitu 10 permohonan. Jumlah terbanyak kedua adalah UU di bidang anggaran, yaitu 6 permohonan. UU bidang pendidikan berjumlah 2 permohonan. Kemudian, ada 1 permohonan terkait UU bidang ekonomi dan peradilan. Sementara itu, UU bidang politik yang diajukan permohonan adalah UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota MPR, DPR, DPD, DPRD (UU Pemilu). Lalu, UU bidang anggaran yang diajukan permohonan adalah UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012. UU bidang pendidikan diajukan permohonan pengujian sebanyak dua kali, yaitu UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Sisanya—satu kali permohonan—adalah UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Dari sejumlah permohonan tersebut, hanya satu yang diputus dikabulkan sebagian, yaitu pengujian terhadap UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota MPR, DPR, DPD, DPRD (No perkara 52/PUU-X/2012). Sisanya diputus beragam yaitu ditolak atau tidak dapat diterima. Selain itu, terdapat satu permohonan yang ditarik kembali, yaitu pengujian terhadap UU Pemilu (No Perkara 106/PUU-X/2012). Dua permohonan masih dilanjutkan pemeriksaannya pada 2013, yaitu UU Pendidikan tinggi dan UU Sistem Peradilan Pidana Anak.

Dari data tersebut, terlihat bahwa walaupun terdapat 19 permohonan pengujian terhadap UU yang disahkan pada 2012, sebenarnya jumlah UU yang diajukan permohonan adalah empat UU, yaitu:

- UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012;
- UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi; dan
- UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Informasi mengenai Permohonan Pengujian UU atas UU yang disahkan pada 2012 dapat dilihat dalam tabel berikut.

No.	Nomor Perkara	Tanggal Registrasi	Undang-Undang	Bidang	Status
1	111/PUU-X/2012	01-11-2012	UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan tinggi	Pendidikan	Dalam Proses
2	110/PUU-X/2012	01-11-2012	UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak	Peradilan	Dalam Proses
3	109/PUU-X/2012	30-10-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Politik	Tidak Dapat Diterima
4	108/PUU-X/2012	30-10-2012	UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Politik	Dalam Proses
5	106/PUU-X/2012	22-10-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Politik	Ditarik Kembali
6	103/PUU-X/2012	08-10-2012	UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi	Pendidikan	Dalam Proses
7	96/PUU-X/2012	28-09-2012	UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	Politik	Dalam Proses
8	94/PUU-X/2012	26-09-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Politik	Dalam Proses

<b>9</b>	89/PUU-X/2012	12-09-2012	UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	Politik	Tidak Dapat Diterima
<b>10</b>	58/PUU-X/2012	18-06-2012	UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012 dan UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012	Anggaran	Ditolak
<b>11</b>	55/PUU-X/2012	05-06-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD	Politik	Tidak Dapat Diterima
<b>12</b>	54/PUU-X/2012	05-06-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	Politik	Ditolak
<b>13</b>	53/PUU-X/2012	04-06-2012	UU No. 4 Tahun 2012 Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012	Anggaran	Ditolak
<b>14</b>	52/PUU-X/2012	04-06-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945	Politik	Dikabulkan Sebagian
<b>15</b>	51/PUU-x/2012	04-06-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	Politik	Tidak Dapat Diterima

16	46/PUU-X/2012	14-05-2012	UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun 2012	Anggaran	Ditolak
17	45/PUU-X/2012	14-05-2012	UU No. 4 tahun 2012 tentang Perubahan Atas UU No. 22 tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara Tahun 2012	Anggaran	Ditolak
18	42/PUU-X/2012	09-05-2012	UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012	Anggaran	Tidak Dapat Diterima
19	43/PUU-X/2012	09-05-2012	UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012	Anggaran	Ditolak

Tabel: Daftar Pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang yang Disahkan DPR dan Pemerintah Tahun 2012

Dari lima undang-undang yang diajukan pengujiannya kepada MK, banyak pihak mengajukan permohonan pengujian terhadap UU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Materi yang diajukan terutama terkait dengan ketentuan mengenai *parliamentary threshold* dan kewajiban untuk verifikasi partai politik. Pengujian yang dilakukan oleh MK membatalkan ketentuan berlakunya *parliamentary threshold* sebesar 3,5% secara nasional. MK memutuskan *parliamentary threshold* itu hanya berlaku secara nasional. Pemberlakuan *parliamentary threshold* secara nasional sebesar 3,5% dinilai akan merugikan keragaman di daerah. Sementara mengenai verifikasi partai politik, MK juga memutuskan bahwa kewajiban verifikasi partai politik berlaku juga bagi partai besar. Sebelumnya, ketentuan dalam UU itu hanya mengatur verifikasi partai politik berlaku untuk partai nonparlemen atau sering diistilahkan dengan partai “gurem”. Pengujian terhadap ketentuan verifikasi partai politik itu diajukan oleh beberapa partai, yaitu Partai Persatuan Nasional, Partai Merdeka, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Pelopor, Partai Buruh, Partai Republika, Partai Kebangkitan Nasional Ulama, Partai Karya Peduli

Bangsa, Partai Demokrasi Pembaharuan, Partai Matahari Bangsa, Partai Bulan Bintang, Partai Kedaulatan Rakyat, Partai Patriot, Partai Damai Sejahtera, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, dan Partai Nasional Demokrat.

Dua ketentuan dalam UU Pemilu mengenai *parliamentary threshold* dan verifikasi partai tersebut memang terlihat sangat memihak atau menguntungkan partai besar, terutama partai yang saat ini menguasai parlemen. Hal itu mengindikasikan adanya kepentingan besar partai penguasa yang berada di parlemen saat ini untuk bisa menguasai pesta demokrasi pada 2014. Tentunya, sebagai partai yang duduk di parlemen, mereka lebih diuntungkan. Kewenangan untuk membuat UU menjadi faktor strategis dalam upaya mengamankan posisi mereka pada Pemilu 2014. Pengujian UU itu merupakan koreksi terhadap kepentingan politik yang mendominasi pembuatan desain penyelenggaraan pemilu dalam UU Pemilu.

UU lain yang diajukan *judicial review* kepada MK adalah UU tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Sejak pembahasan, UU itu telah menimbulkan kontroversi terkait dengan sanksi pidana yang diancamkan kepada aparat penegak hukum. Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) mempermasalahkan ketentuan mengenai sanksi pidana yang diancamkan kepada hakim. IKAHI menilai bahwa ketentuan itu mengganggu independensi hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Juru Bicara MA, Djoko Sarwoko menilai bahwa ketentuan itu merupakan bentuk kriminalisasi hakim.<sup>9</sup> Ancaman pidana dalam UU itu sebenarnya juga diarahkan kepada penyidik dan penuntut umum. IKAHI telah mengajukan permohonan pengujian UU itu pada 24 Oktober 2012. Sampai dengan laporan ini disusun, MK masih melakukan proses pengujian terhadap UU itu.

Selain UU Sistem Peradilan Pidana Anak, MK saat ini juga masih memproses pengujian UU Pendidikan Tinggi. Pengaturan dalam UU Pendidikan Tinggi dinilai masih menerapkan sistem komersialisasi dan pemberian otonomi yang luas kepada perguruan tinggi dalam pengelolaan keuangan.

### **Pemotongan Anggaran: Serangan Balik dari DPR?**

Pengurangan anggaran MK kembali terjadi pada hasil pembahasan anggaran oleh DPR. Pada tahun anggaran 2013, MK mendapat jatah sebesar Rp199 miliar dari anggaran yang diusulkan sejumlah Rp260 miliar. Selisih anggaran yang disetujui dengan usulan adalah Rp61 miliar. Jumlah itu tiga kali lipat dari pemangkasan anggaran MK yang dilakukan DPR tahun sebelumnya sebesar Rp20 miliar. Salah satu akibat dari pemangkasan anggaran itu, MK tidak memperoleh alokasi anggaran untuk sosialisasi, publikasi putusan, dan pendidikan berkonstitusi. Pada 2012, kegiatan itu mendapat alokasi anggaran sebesar Rp20 miliar. Akan tetapi, pada 2013, alokasi anggaran untuk kegiatan itu sama sekali dihilangkan. Ketua MK Mahfud MD menduga

---

<sup>9</sup> IKAHI Bersiap Uji UU Sistem Peradilan Pidana Anak, *hukumonline.com*. 9 Juli 2012, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4ffaaec888f24/ikahi-bersiap-uji-uu-sistem-peradilan-pidana-anak>.

pemangkasan anggaran itu merupakan reaksi DPR akibat dirinya sering membuat pernyataan yang menimbulkan kontroversi.<sup>10</sup>

Beberapa tahun terakhir, terdapat kecenderungan “perang dingin” antara dua lembaga tersebut. Walaupun respons negatif DPR sebagai legislator sudah terlihat pada tahun awal pembentukan MK, sampai dengan 2012 suasana persaingan tersebut masih muncul. Bahkan, respons itu sampai pada upaya untuk mempengaruhi kinerja dan kedudukan lembaga dengan kewenangan yang dimiliki. Sebagai contoh, revisi UU MK yang dilakukan DPR pada 2011 memunculkan materi yang berupaya mengubah kedudukan DPR melalui pengaturan pengawasan dan batasan putusan MK. Ketentuan dalam revisi UU MK itu terlihat sebagai serangan DPR kepada MK melalui kewenangan pembentukan UU yang dimiliki DPR. Tak berselang lama setelah pengesahan revisi UU MK itu, MK menerima permohonan pengujian UU terhadap revisi UU MK. Hasilnya, MK berhasil memulihkan kewenangannya yang dicoba dipangkas dan diintervensi oleh DPR.<sup>11</sup> Upaya adu kekuatan dengan kewenangan yang dimiliki berlanjut dengan pemangkasan anggaran MK. DPR mencoba menunjukkan dirinya dengan fungsi anggaran. Kewenangan itu tidak bisa dilawan lagi oleh MK, tidak seperti kewenangan legislasi yang bisa diuji oleh MK.

Mencermati pola hubungan DPR dan MK tersebut, tampak ada pergeseran objek yang berpengaruh. Kalau pada masa awal pembentukan MK sampai dengan akhir masa jabatan Ketua MK pertama yaitu Jimly Asshiddiqie, hubungan yang memanas sering muncul karena kewenangan pengujian UU yang dimiliki oleh MK. Akan tetapi, beberapa tahun terakhir, ada pergeseran dengan terlibatnya Ketua MK sebagai pihak yang mempengaruhi hubungan antara dua lembaga itu.<sup>12</sup> Memang, sosok Moh. Mahfud MD sebagai Ketua MK saat ini tidak bisa dipisahkan dari latar belakangnya sebagai politisi sehingga pernyataannya pun sering masuk ke wilayah publik yang cenderung politis, apalagi dengan tingkat popularitasnya yang menjadi kandidat untuk diperhitungkan dalam pemilihan presiden yang akan datang. Pernyataan dan penampilan ke muka publik sering ditafsirkan sebagai upaya promosi meningkatkan popularitas individu. Alasan itu juga yang disinyalir menjadi penyebab dihapuskannya alokasi anggaran sosialisasi.

Terlepas dari ruang politik masalah tersebut, ada dua hal yang menarik untuk dilihat, yaitu penggunaan kewenangan dan komunikasi hakim. Pemangkasan anggaran memang menjadi kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan atas usulan anggaran yang diajukan kementerian/lembaga. Prosesnya menjadi politis ketika DPR mempunyai sensitivitas dengan lembaga tertentu. Dalam hal itu, objektivitas alasan pemangkasan selalu mendapat tantangan

---

<sup>10</sup> Mahfud Bikin Kontroversi, DPR Sunat Anggaran. *Tempo.co*. 24 November 2012. <http://www.tempo.co/read/news/2012/11/24/078443763/Mahfud-Bikin-Kontroversi-DPR-Sunat-Anggaran-MK>

<sup>11</sup> Lihat lebih lanjut *Catatan Evaluasi Kinerja Legislasi DPR 2011, Legislasi: Aspirasi atau Transaksi?*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2012.

<sup>12</sup> Secara tidak langsung, hal itu diakui sendiri oleh Ketua MK dengan memberikan penilaian bahwa pemangkasan anggaran akibat pernyataannya yang sering menimbulkan kontroversi yang berarti menjadikan dirinya sebagai objek yang mempengaruhi hubungan tersebut.

yang besar. Apakah pemangkasan anggaran itu disebabkan alasan objektif karena masalah penganggaran yang tidak tepat atau lebih didasarkan pada sensitivitas antara lembaga yang bermuara pada kualitas hubungan antarlembaga sedang membaik atau sedang memburuk? Apabila alasan kedua yang digunakan, hal itu merupakan bentuk penyimpangan kekuasaan dan intervensi terhadap lembaga lain. Penggunaan suatu kewenangan publik untuk tujuan lain atau atas dasar kepentingan negatif tentu akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan publik itu sendiri. Sebagai contoh, pemangkasan anggaran yang dilakukan DPR menghilangkan alokasi untuk sosialisasi putusan dan pendidikan berkonstitusi. Alokasi itu sebenarnya untuk memenuhi kepentingan publik memperoleh informasi.<sup>13</sup> Dengan hilangnya alokasi anggaran itu, hak publik terhadap informasi putusan MK akan semakin terbatas.

Catatan lain dari masalah pemangkasan tersebut adalah gaya komunikasi Ketua MK saat ini yang sering tampil di media dan memberikan pernyataan terkait dengan masalah politik. Tak jarang, pernyataannya menimbulkan polemik. Sebagai contoh, pernyataan tentang adanya mafia narkoba di lingkaran istana membuat "berang" beberapa pejabat. Mensesneg merespons tuduhan itu dengan menyatakan, "*Saya sangat berkeberatan dan terhina dengan kata-kata Saudara Mahfud yang menuduh mafia narkoba sudah masuk ke lingkaran Istana; suatu tuduhan yang amat keji dan mencemarkan nama lembaga kepresidenan*".<sup>14</sup> Pernyataan Mahfud MD itu disampaikan setelah Presiden memberi grasi kepada gembong narkoba yang mendapat hukuman mati. Pernyataan lain yang menimbulkan polemik adalah lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif sudah mengalami kebobrokan. Beberapa tokoh dan politisi menyangkan pernyataan itu.

### **Menjaga Independensi MK**

Dua kondisi yang dijelaskan pada bagian sebelumnya, yaitu situasi pengujian UU oleh MK dan pemotongan anggaran MK menunjukkan adanya satu kebutuhan untuk menjaga independensi atau netralitas MK terhadap kepentingan tertentu seperti kepentingan politik. Dalam pengujian UU, mutlak diperlukan netralitas hakim MK. Posisi MK dalam pengujian UU salah satunya melakukan koreksi terhadap materi UU yang didominasi kepentingan politik dan bertentangan dengan UUD 1945. Apabila hakim MK sudah tercemari dengan kepentingan politik tertentu yang merugikan masyarakat, objektivitas keputusannya menjadi masalah besar. Perannya di MK seharusnya bukan merupakan kaki tangan partai politik untuk mengamankan kebijakan yang telah dirumuskan dalam UU. Di situlah pentingnya netralitas MK. Sebagai contoh, pengujian terhadap UU Pemilu. Sebenarnya, MK mempunyai pilihan untuk mengikuti arus besar dari parlemen atau melakukan koreksi atas kesalahan arus besar itu. Kenyataannya adalah MK memilih untuk melawan arus besar dari "Senayan".

---

<sup>13</sup> Dengan catatan—di satu sisi—sosialisasi dan pendidikan selama ini berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan dan memberi pengaruh baik kepada publik. Di sisi lain, DPR dapat memangkas alokasi anggaran itu atas dasar evaluasi efektivitas program bukan karena alasan subjektif atau politis lain.

<sup>14</sup> Mesesneg Keberatan Atas Pernyataan Mahfud, *antaranews.com*. 9 November 2012. <http://www.antaranews.com/berita/342828/mensesneg-keberatan-atas-pernyataan-mahfud-md>

Netralitas terhadap kepentingan politik perlu dijaga untuk menjamin konsistensi penerapan UUD 1945. Namun, perlu diwaspadai bahwa upaya mempengaruhi netralitas itu terus diupayakan, apalagi upaya intervensi yang dilakukan menggunakan kewenangan yang legal. Bisa jadi, pemotongan anggaran merupakan salah satu upaya untuk melemahkan posisi MK dalam praktik ketatanegaraan.

#### D. Relasi DPR dan MA: Ancaman Independensi Peradilan

Mahkamah Agung (MA) dan DPR berelasi dalam tiga hal pokok, yakni proses pembahasan anggaran, pemilihan seleksi MA, dan proses perumusan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan lembaga peradilan ataupun materi-materi muatan hukum. Relasi minimal antara MA sebagai lembaga penegak hukum dan DPR sebagai lembaga politik merupakan keharusan. Keharusan itu tidak terlepas dari konsep kemerdekaan lembaga kekuasaan kehakiman yang dimiliki MA dan dijamin oleh konstitusi.<sup>15</sup>

Pada kurun waktu 2012, terjadi beberapa usaha yang dilakukan oleh DPR yang berpotensi untuk mengancam kemerdekaan kekuasaan kehakiman, yakni pembentukan Panitia Kerja Putusan MA<sup>16</sup> dan terbentuknya UU Sistem Peradilan Anak yang salah satu muatannya memberikan ruang untuk melakukan pidana bagi hakim atas dasar penilaian terhadap putusan yang dikeluarkannya.<sup>17</sup>

#### Panitia Kerja Putusan MA

Memahami kemerdekaan kehakiman tidak berarti bahwa hakim terlepas dari segala bentuk akuntabilitas di dalam proses pengambilan keputusan. Namun, karena sensitivitas yang tinggi dari kemerdekaan kekuasaan kehakiman, diperlukan kehati-hatian dalam merumuskan bentuk pengawasan dan pelaksanaan dari pengawasan itu.<sup>18</sup> Rumusan itu merupakan rumusan yang tertuang dalam Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 yang menegaskan pentingnya kekuasaan kehakiman dan sangat berbahayanya pengawasan terhadap kekuasaan kehakiman jika tidak dijalankan secara hati-hati.

Pada konteks diskursus pembentukan Panitia Kerja Putusan MA yang dilakukan oleh DPR, maka konsep yang digariskan MK menjadi penting untuk disampaikan dalam menilai Panitia Putusan MA ini. Terdapat beberapa latar belakang di balik lahirnya Panitia putusan MA itu. *Pertama*, banyaknya persoalan terkait dengan pelanggaran ketentuan Pasal 197 KUHP. *Kedua*, banyaknya persoalan terkait dengan putusan MA yang sudah berkekuatan hukum tetap, tetapi tidak dapat dilaksanakan. *Ketiga*, banyaknya putusan PK yang objeknya sama, tetapi

<sup>15</sup> Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945

<sup>16</sup> Kisruh Putusan Cacat Hukum, DPR Bentuk Panja, <http://jakarta.okezone.com/read/2013/02/16/339/762723/kisruh-putusan-cacat-hukum-dpr-bentuk-panja>

<sup>17</sup> Pasal 99, 98, 100 UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana

<sup>18</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, hlm.172

bertentangan satu sama lain. *Keempat*, banyaknya putusan MA yang tidak mematuhi prosedur sehingga tidak dapat memberi jaminan kepastian hukum.<sup>19</sup>

Pembentukan Panja tersebut menuai reaksi yang sangat keras dari berbagai pihak. Salah satu argumen yang menonjol untuk menolak Panja tersebut adalah kecurigaan terhadap upaya Komisi III untuk mencampuri proses hukum yang terjadi di MA. Terhadap hal itu, DPR melalui Ketua Komisi III saat itu—Benny K Harman—berdalih bahwa pembentukan Panja MA tidak akan mengganggu independensi peradilan karena hanya dilakukan pada putusan-putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Ditambahkan juga bahwa keluaran dari Panja adalah kebijakan, bukan rekomendasi atas kasus-kasus konkret.<sup>20</sup>

Terlepas dari argumentasi penolakan dan pembelaan yang ada, menarik untuk dikemukakan bahwa pendapat MK terkait pengawasan di luar mekanisme hukum acara yang tersedia yang diinginkan oleh Panja MA. MK berpendapat bahwa putusan hakim haruslah dianggap sebagai benar (*res judicata pro veritate habetur*) dan jika terdapat kekeliruan dari putusan hakim itu, salah satu cara melakukan koreksi adalah melakukan upaya hukum (*rechtsmiddellen*).<sup>21</sup> Namun, prinsip itu tidak mengurangi hak warga negara untuk melakukan kritik terhadap substansi dari kekeliruan putusan melalui forum-forum kajian ilmiah, seperti seminar, penelitian, dan tulisan.<sup>22</sup>

Berdasarkan uraian pendapat MK tersebut, dapat disimpulkan bahwa proses pengawasan terhadap putusan-putusan MA tidak dapat dilakukan di luar upaya hukum yang tersedia. Namun, pengkajian terhadap putusan-putusan hakim dapat dilakukan melalui forum-forum kajian ilmiah. Sementara itu, pengkajian terhadap putusan—apalagi dengan menggunakan mekanisme politik, seperti Panitia Kerja (Panja) DPR—merupakan mekanisme politik berpotensi untuk mengancam independensi peradilan.

### Undang-Undang Sistem Peradilan Anak

UU Sistem Peradilan Anak<sup>23</sup> merupakan salah satu produk UU yang ditelurkan pada 2012. UU itu dibentuk untuk menyediakan proses peradilan bagi pelaku pidana anak dengan mengembangkan beberapa ketentuan khusus di luar ketentuan peradilan pada umumnya. Salah satu ketentuan khusus itu adalah pemberian upaya diversi (penyelesaian perkara di luar sistem formal pengadilan) dan waktu penahanan beserta kerahasiaan identitas dari pelaku pidana anak.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Panja Putusan MA Bukan Untuk Intervensi,  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f4f52eacd371/panja-putusan-ma-bukan-untuk-intervensi>

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> Putusan MK 005/PUU-IV/2006, 189

<sup>22</sup> *Ibid*

<sup>23</sup> UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana

<sup>24</sup> Pasal 7 ayat (1), Pasal 19 Ayat (1), Pasal 35 ayat (3), Pasal 37 ayat (3) dan Pasal 38 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Pidana Anak

Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan terkait dengan kekhususan tersebut dapat berakibat pada pelanggaran pidana. Tercatat, dalam beberapa ketentuan terkait dengan pemidanaan hakim, terdapat beberapa ketentuan pidana dalam UU tersebut, yakni Pasal 96, Pasal 100, dan Pasal 101 UU Sistem Peradilan Anak. Terhadap hal itu, IKAHI telah mengajukan pengujian materi ke Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan-ketentuan itu. Adapun, salah satu argumentasi dari pemohon (IKAHI) adalah menganggap bahwa ketentuan UU itu telah memberikan tekanan bagi hakim dalam melaksanakan fungsi yustisialnya dan mengekang kebebasan hakim untuk menentukan keputusan yang adil.<sup>25</sup>

Jika ditilik argumentasi tersebut, pertanyaan yang timbul adalah pemaknaan kebebasan kekuasaan kehakiman. Gagasan kebebasan kekuasaan kehakiman merujuk pada merdekanya hakim dalam memutus suatu perkara berdasarkan fakta-fakta yang ada dan hukum yang berlaku. Persoalannya, kebebasan kehakiman itu masuk juga pada kebebasan dalam melakukan fungsi yustisi yang tidak secara langsung berkaitan dengan kebebasan memberikan putusan. Hal itu sebagaimana dimaksud dalam Ketentuan Pasal 96, Pasal 100, dan Pasal 101 yang terkait dengan ketidaktaatan hakim dalam menjalankan ketentuan prosedural dari UU Sistem Peradilan Anak. Hal itu tentu merupakan keputusan MK untuk melihat persoalan secara jelas. Namun, terlepas dari argumentasi proposionalitas pemberian sanksi antara kesalahan yang dilakukan hakim dan ancaman sanksi bahwa produk UU SPA jelas memberikan gambaran bahwa terdapat isu ancaman terhadap kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam catatan PSHK, DPR secara sadar dan sistematis telah mencoba untuk menerobos batas-batas kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Intrusi terhadap kekuasaan kehakiman seharusnya dibendung untuk menciptakan peradilan yang berwibawa dan bermartabat sehingga menimbulkan kepercayaan dari masyarakat luas.

#### **E. Relasi DPR dan KPK: Beribu Sekam Terbaring Antara Kuningan-Senayan**

Relasi KPK dan DPR adalah ketegangan tak kunjung padam antara dua lembaga negara. Salah satunya memiliki kewenangan mengampunasi lainnya melalui fungsi anggaran dan legislasi. Pelaksanaan kewenangan DPR dalam fungsi anggaran dan legislasi itulah yang banyak mewarnai relasi antara KPK dan DPR selama 2012.

Terdapat beberapa peristiwa penting antara KPK dan DPR selama 2012, antara lain:

1. pembangunan gedung KPK;
2. pembahasan RUU KPK; dan
3. pertemuan dengan mantan penyidik KPK setelah penarikan penyidik oleh Kepolisian.

---

<sup>25</sup> Mahkamah Konstitusi, Risalah Sidang Perkara Nomor 110/PUU-X/2012, [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/Risalah/risalah\\_sidang\\_Perkara%20Nomor%20110-PUU-X-2012%20tq%2019%20November%202012.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/Risalah/risalah_sidang_Perkara%20Nomor%20110-PUU-X-2012%20tq%2019%20November%202012.pdf), diunduh pada 08 Maret 2013

Peristiwa satu dan dua merupakan fungsi anggaran serta legislasi yang menjadi titik tolak. Sementara itu, pertemuan antara Komisi III DPR dan mantan penyidik KPK—sebagaimana dikatakan Ade Komarudin—“dilakukan dalam melaksanakan fungsi pengawasan”.<sup>26</sup>

Secara popularitas dan perhatian masyarakat, aksi pengumpulan dana oleh masyarakat untuk membangun gedung KPK mendapat sorotan luas dari publik. Awalnya, dalam pembahasan anggaran pembangunan gedung baru KPK oleh Badan Anggaran DPR, tanda bintang diberikan. Pemberian tanda bintang itu berarti penundaan realisasi pembangunan gedung baru KPK, sementara pengajuan anggarannya sudah diajukan oleh KPK sejak 2008 dengan alasan KPK belum memiliki *road map*. Tertundanya pembangunan gedung baru itu kemudian ditanggapi oleh masyarakat (dan didukung) oleh KPK dengan cara mengumpulkan uang untuk menyumbang pembangunan gedung. Selama proses kampanye pengumpulan sumbangan itu, tercatat pernyataan Wakil Ketua DPR, Priyo Budi Santoso (FPG), yang menyatakan bahwa seharusnya, bila anggaran gedung KPK disetujui, persetujuan yang sama harus diberikan kepada DPR bila hendak membangun gedung baru juga.<sup>27</sup>

Pernyataan-pernyataan anggota DPR yang menyatakan mendukung atas pembangunan gedung KPK bahkan ada yang turut ikut menyumbang.<sup>28</sup> Namun, tanda bintang dari rencana anggaran KPK itu yang tidak kunjung dihapus menuai banyak kritik. Akhirnya, pada 16 Oktober 2012, pengumpulan sumbangan untuk pembangunan KPK itu ditutup karena DPR mengabulkan anggaran gedung baru, tepatnya pada 12 Oktober 2012.

Peristiwa lain yang ikut mewarnai relasi KPK dan DPR secara rutin adalah keinginan DPR untuk merevisi UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK. Untuk masa persidangan 2012, revisi UU No. 30 Tahun 2012 rupanya diusulkan oleh anggota Komisi III dalam Prolegnas. Ketika memasuki masa pembahasan, kemudian masyarakat ramai-ramai menolak revisi UU itu. Pemerintah dan DPR kemudian melempar tanggung jawab di depan publik mengenai pihak yang memulai revisi pertama kali. Dalam dinamikanya, Aziz Syamsudin dari Komisi III DPR menyatakan bahwa pihaknya telah mengajukan usulan revisi UU KPK ke Baleg pada 4 Juli 2012. Namun, pihak Panja Revisi UU KPK balik menyatakan bahwa pihaknya baru menerima usulan revisi pada pleno pertama, yaitu pada 13 September 2012. Perlu diketahui, perselisihan tentang waktu penerimaan usulan revisi itu meruncing karena Tata Tertib DPR baru direvisi; yang mengakibatkan beda persepsi mengenai kapan sebetulnya penerimaan pengajuan revisi UU No. 30 Tahun 2002 dilakukan oleh Baleg.

Sebagai pengusul, Komisi III menolak membahas revisi UU KPK dengan alasan kedaluwarsa pembahasan dan mengembalikan kewenangan pembahasan ke Baleg. Kemudian, dalam

---

<sup>26</sup> *Kompas*, “KPK Menyesalkan Tindakan Mantan Penyidik”, 28 November 2012.

<sup>27</sup> “Priyo: Jika Gedung KPK Disetujui Gedung DPR Juga Harus Disetujui”, <http://nasional.kompas.com/read/2012/06/26/14111861/Priyo.Jika.Gedung.KPK.Disetujui.Gedung.DPR.Juga.Harus.Disetujui>

<sup>28</sup> “Anggota DPR Sumbang Gedung Baru KPK”, <http://www.metrotvnews.com/read/newsvideo/2012/07/08/154678/Anggota-DPR-Sumbang-Gedung-Baru-KPK/1>

perkembangannya lebih lanjut, dinamika dalam Baleg sendiri ternyata tidak bulat menyikapi ragam penolakan masyarakat atas revisi UU itu. Misalnya, Honing Sani (FPDIP) masih menginginkan DPR untuk merevisi UU itu dengan alasan untuk lebih memperbaiki kualitas KPK dan tidak terjebak pada opini publik yang berkembang.<sup>29</sup> Akhirnya, memang Baleg memutuskan untuk menarik revisi UU KPK. Sesuai dengan Pasal 3 Peraturan DPR No. 3 Tahun 2012, pengusulan RUU bisa ditarik dengan alasan:

1. perbaikan materi RUU oleh pengusul;
2. perbaikan materi RUU yang diusulkan oleh Presiden;
3. pelampauan batas setelah diberikan waktu perpanjangan; dan/atau
4. tidak terjadinya kesepakatan terhadap suatu materi dalam pembahasan RUU setelah melalui dua masa sidang.

Perhatikan bahwa alasan penarikan rencana revisi UU KPK tidak ada yang memenuhi syarat yang dicantumkan oleh Pasal 3 Peraturan DPR No. 3 Tahun 2012. Hal itu menjadikan inisiatif Baleg DPR dalam menghentikan rencana revisi UU KPK bisa dianggap sebagai preseden politik. Bila kondisi politik dianggap cukup untuk memberi tekanan, DPR bisa “mengikuti” kehendak masyarakat. Namun, perlu diingat bahwa ada konstelasi politik yang menjadi faktor penyikapan<sup>30</sup> DPR juga, yaitu pada 8 Oktober 2012, Presiden dalam pidatonya menyebutkan dukungannya dalam penghentian pembahasan revisi UU KPK karena “waktunya tidak tepat”.

Setelah babak soal revisi UU KPK, fragmen berikutnya yang terjadi antara KPK dan DPR adalah pembentukan penyidik independen. Selama ini, penyidik dan jaksa yang ditempatkan di KPK berasal dari Kepolisian dan Kejaksaan. Pada September 2012, Kepolisian menarik penyidiknya secara besar-besaran hingga mencapai 20 orang.<sup>31</sup> Berselang hari dari penarikan penyidik oleh kepolisian, pada awal Oktober—usai pemeriksaan Irjen Djoko Susilo (waktu itu) sebagai tersangka kasus dugaan korupsi simulator SIM oleh KPK, tersiar kabar bahwa beberapa oknum Kepolisian hendak menyerbu KPK untuk menangkap seorang penyidik KPK yang berperan besar dalam kasus simulator. Isu itu membuat berbagai elemen masyarakat bergerak menuju KPK untuk mencegah terjadinya hal itu. Peristiwa itu mendapat publikasi yang luas dari media sehingga diduga keras menjadi pemicu pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 9 Oktober 2012 yang berkisar mengenai empat hal, yaitu penyelesaian kasus simulator menjadi domain KPK, ketidaktepatan penuntasan kasus hukum yang menimpa penyidik KPK Novel Baswedan, penundaan pembahasan revisi UU KPK, dan rencana menuangkan pengaturan penyidik KPK dalam bentuk Peraturan Pemerintah.

Sesudah pidato Presiden tersebut, Komisi III kemudian mengadakan pertemuan tertutup dengan penyidik dan jaksa yang pernah bertugas di KPK pada periode sebelumnya. Dalam pertemuan tertutup itu, ditengarai para eks penyidik dan jaksa KPK yang sudah kembali

---

<sup>29</sup> “Baleg Belum Bulat Sikapi Revisi UU KPK”,  
<http://nasional.kompas.com/read/2012/10/03/17562997/Baleg.Belum.Bulat.Sikapi.Revisi.UU.KPK>

<sup>30</sup> “Presiden Revisi UU KPK Kurang Tepat”,  
<http://nasional.kompas.com/read/2012/10/08/21513719/Presiden.Revisi.UU.KPK.Kurang.Tepat>

<sup>31</sup> “Penarikan 20 Penyidik Ganggu Kinerja KPK”,  
<http://nasional.kompas.com/read/2012/09/14/2106019/Penarikan.20.Penyidik.Gangu.Kinerja.KPK>

bertugas di instansinya masing-masing berkeluh kesah mengenai tempat kerja mereka sebelumnya, yaitu KPK. Rombongan itu dipimpin oleh Kabareskrim Polri Komjen Sutarman. Dalam pertemuan itu, diutarakan keberatan mereka mengenai profesionalisme di KPK, kekompakan pimpinan KPK, serta prosedur organisasi yang harus dijaga.<sup>32</sup> Meski pertemuan dengan mantan penyidik dan jaksa KPK itu tidak berhubungan langsung dengan pembentukan rencana Peraturan Pemerintah (PP) tentang penyidik KPK, sedikit-banyak pertemuan itu relatif memberi tekanan untuk mempercepat pembentukannya.

Sebagai penutup, dari ranah pembentukan peraturan perundang-undangan, sebetulnya tidak ada yang terlalu baru dalam dinamika KPK dan DPR. Rencana revisi UU KPK dalam Prolegnas periode 2009—2014 tidak dicabut oleh DPR dengan alasan penyusunannya dilakukan bersama dengan Pemerintah sehingga dibutuhkan persetujuan kedua belah pihak. Akhirnya, meski sempat ada perbedaan pendapat, dalam penentuan prioritas Prolegnas 2013, diputuskan oleh Pemerintah dan DPR bahwa revisi UU KPK tidak dijadikan prioritas pada 2013. Pertanyaannya, apakah hanya dengan mencantumkan (atau tidak) RUU dalam Prolegnas dengan sendirinya ada kepastian akan dibahas serta disahkan dalam masa sidang DPR? Datanya menunjukkan tidaklah demikian adanya. Bertahun-tahun, DPR secara rutin gagal menuntaskan target legislasi. Namun, mengapa dirasa perlu ada pembahasan khusus untuk mengeluarkan revisi UU KPK dari Prolegnas?

Bisa jadi, jawaban pertanyaan tersebut tidak baru juga, yaitu demi popularitas, tetapi kondisinya menyisakan persoalan penting. Bagaimanakah kebijakan legislasi dirancang oleh DPR (dan Pemerintah) sehingga bisa dengan mudahnya sebuah RUU keluar-masuk sebagai skala prioritas? Apabila diletakkan dalam konteks relasi DPR dengan KPK, apakah ketegangan yang tercipta antara Kuningan dan Senayan itu akan berkulminasi dalam kasus tertentu? Ataukah, harus tunggu ada kasus korupsi yang melibatkan anggota DPR sebegitu parahnya sehingga relasi itu bisa dibongkar demi sejarah? Pertanyaan itu seharusnya menjadi alat analisis awal untuk penulisan relasi KPK dengan DPR untuk tahun ini.

---

<sup>32</sup> Komisi III dan Mantan Penyidik KPK Gelar Rapat Tertutup

## SELEKSI PEJABAT PUBLIK: MEROMBAK MEKANISME SELEKSI PEJABAT PUBLIK DI DPR

Berbeda dari tahun sebelumnya, kali ini, DPR melakukan lebih banyak proses seleksi pejabat publik. Pada tahun ini, DPR melakukan sepuluh kali seleksi pejabat, sedangkan pada 2011, DPR melakukan tujuh kali seleksi.<sup>33</sup> Seleksi pejabat publik atau biasa dikenal dengan istilah Uji Kelayakan dan Kelayakan (*fit and proper test*) merupakan mekanisme pemeriksaan kapasitas pejabat publik untuk menduduki jabatan tertentu yang dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPR, sesuai dengan bidang jabatan publik itu.

Sebelum amandemen UUD 1945, proses seleksi pejabat publik dilaksanakan dengan konsep pemusatan kekuasaan dan tanggung jawab negara dan pemerintahan di bawah presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*)<sup>34</sup> yang begitu panjang pada masa Orde Baru. Pascareformasi, kondisi itu berubah dengan memberikan kewenangan lebih terhadap DPR dalam melakukan seleksi pejabat publik sebagai upaya dari *check and balances*. Dalam sistem Presidensial, eksekutif adalah tunggal. Dengan demikian, konsekuensi dalam negara hukum modern yang menerapkan sistem demokrasi perwakilan adalah dibutuhkan prosedur yang memungkinkan adanya pengawasan publik yang diakomodasi melalui lembaga perwakilan<sup>35</sup>.

UUD 1945 hanya mengamanatkan lima jabatan publik yang mekanismenya akan melewati pintu DPR. Akan tetapi, di luar dari lima jabatan itu, DPR mendapatkan puluhan kewenangan seleksi pejabat publik dari undang-undang. Mengingat mekanismenya pembuatan undang-undang pascareformasi, DPR memiliki kewenangan lebih dibanding sebelumnya. Maka itu, kecenderungan materi muatan undang-undang saat ini adalah DPR memberikan tambahan kewenangan kepada dirinya sendiri, termasuk dalam menyeleksi pejabat publik.<sup>36</sup> Dari sepuluh seleksi pejabat yang dilakukan pada 2012, hanya dua jabatan (duta besar dan Badan Pemeriksa Keuangan) yang merupakan amanat dari UUD 1945; sisanya merupakan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Berikut adalah seleksi pejabat publik yang dilaksanakan sepanjang 2012.

---

<sup>33</sup> Tujuh seleksi tersebut adalah pemilihan duta besar, pimpinan dan anggota Ombudsman, hakim agung, pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), anggota BPK, Deputy Gubernur BI, serta Kantor Akuntan Publik untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan tahunan BPK.

<sup>34</sup> Konsep pemusatan kekuasaan dan tanggung jawab negara dan pemerintahan di bawah presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*) tercantum dalam Penjelasan UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 setelah amandemen ke-4 ditiadakan melalui pasal II aturan tambahan yang menyebutkan "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal".

<sup>35</sup> Bivitri Susanti, et al., *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2000), hlm. 110.

<sup>36</sup> Lihat: *Catatan Kinerja Legislasi 2011: Aspirasi atau Transaksi*, hlm. 55.

No	Institusi	Dasar Hukum	Alat Kelengkapan	Waktu
1.	Dewan Pengawas Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia (LPP TVRI)	Pasal 14 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran “Dewan Pengawas ditetapkan oleh Presiden bagi Radio Republik Indonesia dan Televisi Republik Indonesia atas <b>usul</b> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; atau oleh Gubernur, Bupati, atau Walikota bagi Lembaga Penyiaran Publik lokal atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, setelah melalui uji kepatutan dan kelayakan secara terbuka atas masukan dari pemerintah dan/atau masyarakat.”	Komisi I	14 Januari 2011—9 Januari 2012
2.	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)	Pasal 20 ayat (2) dan (3) UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban  Ayat (2) “Presiden memilih sebanyak 14 (empat belas) orang dari sejumlah calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat” Ayat (3) “Dewan Perwakilan Rakyat <b>memilih dan</b>	Komisi III	10 Agustus 2011—2 Februari 2012

No	Institusi	Dasar Hukum	Alat Kelengkapan	Waktu
		<b>menyetujui</b> 7 (tujuh) orang dari calon sebagaimana dimaksud pada ayat (2).”		
3.	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	<p>Pasal 23 huruf F ayat (1) UUD 1945  “Anggota Badan Pemeriksa Keuangan <b>dipilih</b> oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.”</p> <p>Pasal 14 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan  “Anggota BPK <b>dipilih</b> oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.”</p>	Komisi XI	17 November 2011—7 Maret 2012
4.	Komisi Pemilihan Umum (KPU)	<p>Pasal 9 ayat (3) UU No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu  “Calon anggota KPU diusulkan oleh Presiden untuk <b>persetujuan</b> Dewan Perwakilan Rakyat melalui komisi yang berwenang di bidang politik dalam negeri.”</p>	Komisi II	16 Desember 2011—22 Maret 2012
5.	Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)	Pasal 90 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan	Komisi II	16 Desember 2011—22 Maret

No	Institusi	Dasar Hukum	Alat Kelengkapan	Waktu
		Pemilihan Umum “Dewan Perwakilan Rakyat <b>memilih dan menyusun</b> urutan peringkat 15 (lima belas) nama calon anggota Bawaslu berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan sesuai dengan mekanisme yang berlaku.”		2012
6.	Duta Besar	Pasal 13 ayat (2) dan (3) UUD 1945 Ayat (2) “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan <b>pertimbangan</b> Dewan Perwakilan Rakyat.” Ayat (3) “Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan <b>pertimbangan</b> Dewan Perwakilan Rakyat.”	Komisi I	16 orang (3 September 2012); 4 orang (2 Maret 2012); 6 orang (14 November 2012)
7.	Otoritas Jasa Keuangan (OJK)	Pasal 11 ayat (1) UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan “Anggota Dewan Komisioner sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (4) huruf a sampai dengan huruf g <b>dipilih</b> oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden.”	Komisi XI	30 Januari 2012—19 Juni 2012

No	Institusi	Dasar Hukum	Alat Kelengkapan	Waktu
8.	Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI)	Pasal 16 UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji "Anggota KPHI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat <b>pertimbangan</b> DPR."	Komisi VIII	8 Februari 2012 dan 17 September 2012
9.	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)	Pasal 83 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia "Anggota Komnas HAM berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang yang <b>dipilih</b> oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara."	Komisi III	25 November 2011—22 Oktober 2012
10	Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)	Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat "Anggota Komisi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas <b>persetujuan</b> Dewan Perwakilan Rakyat."	Komisi VI	8 Agustus 2011—4 Desember 2012

Sejak DPR menjalankan proses seleksi pejabat publik yang lebih masif jumlahnya pascareformasi, banyak menjadi catatan, baik catatan seleksi pejabat publik di tataran konsep hingga proses seleksi pejabat publik pada tahapan proses pelaksanaannya. Dari hasil pengamatan, berikut catatan penting yang ditemukan dari proses seleksi pejabat publik di DPR:

### **Konsep Seleksi Pejabat Publik**

Telah disebutkan di atas bahwa DPR memiliki kewenangan melaksanakan seleksi pejabat publik berdasarkan amanat dari UUD 1945 dan undang-undang yang secara eksplisit menyebutkan kewenangan itu. Dari sekian banyak perintah seleksi pejabat publik yang merupakan kewenangan DPR, terdapat penggunaan istilah yang berbeda-beda satu sama lain. Selain itu, tidak ada aturan yang menjelaskan secara khusus konsep seleksi pejabat publik secara umum di DPR—termasuk jenis-jenisnya, dan cara implementasinya. Sebagai contoh, dari lima jabatan publik yang diamanatkan UUD 1945 kepada DPR, terdapat tiga jenis istilah yang digunakan, yakni *persetujuan*, *pertimbangan*, atau *pengajuan*. Jika melihat ketentuan undang-undang yang memberikan kewenangan DPR dalam melakukan seleksi pejabat publik, juga terdapat jenis-jenis lain, seperti *pemilihan*, *penunjukan*, *persetujuan*, *usul*, *pengajuan* dan *konsultasi*.

Penggunaan istilah yang berbeda tentunya berakibat pada pelaksanaan proses yang berbeda. Pada praktiknya, terdapat dua jenis seleksi pejabat publik di DPR. *Pertama*, proses seleksi melewati proses rapat paripurna DPR sebelum disampaikan kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti. *Kedua*, proses seleksi yang menyertakan DPR hanya sebagai pihak yang dikonsultasikan, memberikan pertimbangan, lalu hasilnya langsung diberikan kepada Presiden tanpa melalui proses sidang Paripurna. Pertanyaannya kemudian adalah dari sekian banyak jenis yang tercantum dalam UUD 1945 dan undang-undang, jenis-jenis seleksi apa saja yang harus melewati sidang paripurna dan mana yang tidak perlu? Hal itu belum diatur secara jelas dalam aturan perundang-undangan.

### **Tak Ada Tolok Ukur**

Sebagai lembaga politik, DPR bukan berarti tidak bisa memiliki tolok ukur dalam pelaksanaan seleksi pejabat publik. Pertimbangan politik secara ideologis tentunya merupakan ranah partai masing-masing dalam menilai pejabat publik yang akan diseleksi. Akan tetapi, pertimbangan politik secara umum tentunya dapat diformulasikan sesuai dengan jabatan publik yang akan diseleksi. Selama ini, publik tidak dapat melihat alasan dan pertimbangan dari pejabat yang telah dipilih oleh anggota DPR. Jika pemilihan dilaksanakan berdasarkan voting setiap anggota DPR, setiap anggota hendaknya memberikan argumentasi dan alasan yang melatarbelakangi calon itu menjadi pilihannya.

Sebagai konsekuensi dari Pemilihan Umum yang dilakukan langsung, sepatutnya keputusan anggota dapat dipertanggungjawabkan langsung. Begitu juga jika keputusan diambil berdasarkan suara fraksi, fraksi wajib mempertanggungjawabkan keputusannya kepada publik. Hal itu sudah diatur dalam Pasal 79 Huruf k Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) bahwa kewajiban anggota di antaranya adalah memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

### **Keterlambatan Proses dan Tingkat Disiplin Anggota**

Fungsi pengawasan DPR tidak terbatas pada penyeleksian pejabat publik saja. Bahkan, esensi pengawasan adalah mengawasi pelaksanaan undang-undang dan pemanfaatan APBN. Apa yang terjadi jika pihak yang melanggar undang-undang adalah DPR sendiri? Meski derajat

pelanggarannya merupakan diskusi tersendiri, hal itu sering kali terjadi dan dalam konteks seleksi pejabat publik. Misalnya, apakah keterlambatan dalam proses penyeleksian pejabat publik merupakan pelanggaran yang bisa diberikan sanksi mengingat DPR kerap kali terlambat dalam proses pelaksanaannya? Pada 2011, pelaksanaan seleksi pimpinan KPK mengalami keterlambatan. Tahun ini, kondisi itu terulang lagi di antaranya proses seleksi terhadap anggota KPPU dan anggota Komnas HAM. Masa jabatan anggota KPPU telah berakhir sejak 12 Desember 2011 dan baru terpilih lagi pada 4 Desember 2012 (terlambat 353 hari). Selain itu, masa jabatan anggota Komnas HAM telah berakhir pada 30 Agustus 2012 dan baru terpilih lagi pada 22 Oktober 2012 (terlambat 53 hari).

DPR tidak menerima jika dikatakan bahwa keterlambatan tersebut disebabkan oleh lembaganya. Sebaliknya, DPR menyalahkan Pemerintah karena mengambil waktu lama dalam proses seleksi dan penyerahan nama-nama kepada DPR. Jika proses pengawasan yang diejawantahkan dalam rapat-rapat kerja atau rapat-rapat koordinasi antara DPR dan Presiden berjalan baik, apakah kondisi keterlambatan itu akan terjadi? Hal itu menjadikan keterlambatan proses seleksi pejabat dari dua komisi negara itu merupakan tanggung jawab bersama, baik DPR maupun Pemerintah.

Untuk mengantisipasi habisnya masa jabatan tersebut, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden untuk memperpanjang jabatan yang dimaksud sampai terpilih komisioner baru. Hal itu bukan merupakan langkah antisipasi yang tepat karena Keputusan Presiden bersifat atributif dan harus mengacu pada aturan di atasnya yang memerintahkan perihal perpanjangan masa jabatan dapat dilakukan dengan mengeluarkan Keputusan Pemerintah. Masalahnya, Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tidak mengatur ketentuan itu, sedangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam pasal 31 ayat (3) mengatur soal kekosongan jabatan karena habisnya masa jabatan. Pasal itu memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk memilih pejabat sementara sampai batas waktu maksimal 1 tahun.

Atribusi kewenangan tersebut menjadi keliru jika tidak diatur persyaratan kondisi ketat yang membolehkan dilakukan perpanjangan dengan Keppres. Jika tidak ada persyaratan apa pun, sama saja “melegalisasikan” kelalaian Pemerintah dan DPR karena terlambat memproses seleksi pejabat publik sesuai dengan waktu yang diamanatkan undang-undang.

Selain keterlambatan proses, tingkat kedisiplinan anggota saat melaksanakan proses seleksi sangat rendah. Sering kali, proses seleksi dihadiri oleh anggota yang berbeda-beda. Bahkan, tingkat kehadiran anggota saat melakukan pengujian sangat rendah. Misalnya, saat pengujian calon komisioner Komnas HAM Sandrayati Moniaga dan Erna Ratnaningsih, anggota yang hadir tidak mencapai 10 orang, padahal jumlah anggota komisi III yang seharusnya hadir adalah 53 orang. Namun, selalu terjadi, pada saat agenda pemilihan (*voting*), jumlah kehadiran anggota mencapai 100%. Dengan keterbatasan kondisi pendokumentasian proses seleksi di DPR dan kesibukan anggota, sangat diragukan bahwa anggota DPR yang memilih telah memiliki informasi yang cukup sebagai pertimbangan keputusannya.

## Peluang Perbaikan

DPR telah membentuk Panitia Kerja Perubahan UU MD3 yang sedang melakukan persiapan untuk penyusunan draf RUU di internal DPR. Revisi UU MD3 merupakan pintu masuk atas perbaikan mekanisme seleksi pejabat publik di DPR. Untuk memperbaikinya, tim persiapan hendaknya melakukan kajian lebih lanjut atas hal-hal sebagai berikut.

1. Konsep seleksi pejabat publik merupakan kewenangan parlemen.
2. Tim persiapan mengidentifikasi jenis-jenis penyeleksian pejabat publik yang tertuang dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain. Setelah itu, diklasifikasi dan dirumuskan proses teknis pelaksanaan seleksinya dengan:
  - a. membuat alat untuk mengukur dan menilai pejabat publik yang akan diseleksi;
  - b. mencegah keterlambatan proses seleksi pejabat publik;
  - c. menjaga kedisiplinan anggota dalam proses seleksi pejabat publik;
  - d. merumuskan ketentuan pertanggungjawaban kinerja anggota kepada konstituen, yang lebih implementatif dari Pasal 79 Huruf k UU MD3, termasuk pertanggungjawaban proses seleksi pejabat publik.

Perlu penilaian objektif mengenai kewenangan parlemen dalam melakukan seleksi pejabat publik mengingat praktik di beberapa negara lain, parlemen tidak melakukan seleksi seperti yang dilakukan oleh DPR. Proses seleksi dipercayakan kepada Panitia Seleksi yang terdiri dari kelompok pemerintah, akademisi, profesional, dan berbagai *stakeholder* lain. Proses seleksi dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Setelah itu, diserahkan kepada parlemen untuk disetujui. Dengan demikian, seleksi profesional tidak direduksi dengan seleksi politik di parlemen, terlebih seleksi itu tidak memiliki tolok ukur yang dapat dipertanggungjawabkan.

## POLITIK LEGISLASI

### A. Kerangka Analisis

Ada dua kategori besar penilaian yang digunakan, yaitu substansi dan proses. Kemudian, substansi dibagi lagi menjadi dua bagian, yaitu materi muatan dan juga struktur pengaturan serta kalimat perundang-undangan. Sementara itu, ada dua hal yang dinilai dalam proses, yaitu partisipasi publik dan perdebatan. Setiap bagian dijabarkan melalui serangkaian pertanyaan kunci yang didisain berdasarkan dua prinsip, yaitu (i)konstitusi dan prinsip universal; serta (ii)pemihakan kepada kelompok rentan.

Dalam aspek hukum dan teknis perancangan, ukuran penilaian dikembangkan berdasarkan manual pelatihan perancangan peraturan yang digunakan PSHK dalam rangkaian “Pelatihan Perancangan Peraturan untuk Transformasi Sosial”. Secara teknis, membuat peraturan adalah membuat teks yang jelas pengaturannya dan tidak membuat ruang yang terlalu besar untuk diskresi tanpa kriteria serta mekanisme yang jelas. Proses pun masuk sebagai ukuran penilai karena substansi yang baik merupakan hasil dari proses yang juga baik, yaitu proses yang partisipatif dan transparan.

Bivitri Susanti, dkk<sup>37</sup> mengemukakan bahwa kualitas legislasi bisa ditakar dalam dua kategori, substansi dan proses. Dalam hal substansi, pertanyaan kunci yang digunakan sebagai alat analisis sebagai berikut.<sup>38</sup>

- a. Apa tujuan pengaturan dan masalah sosial yang ingin dipecahkan oleh materi muatan RUU tersebut?
- b. Siapa yang diuntungkan dengan diundangkannya RUU tersebut?
- c. Apa pengaruh RUU tersebut terhadap kelompok rentan? Alat bantu yang bisa digunakan adalah daftar periksa kelompok rentan, yaitu:
  - i. perempuan;
  - ii. kelompok difabel;
  - iii. anak-anak;
  - iv. kelompok marjinal;
  - v. orang miskin.
- d. Apa pengaruh RUU tersebut terhadap prinsip-prinsip dasar? *Prinsip dasar* yang dimaksud adalah lingkungan, HAM, kesetaraan gender, antikorupsi, akuntabilitas, dan transparansi.
- e. Apa saja potensi beban dan manfaat RUU tersebut terhadap anggaran negara (*cost and benefit analysis*)?
- f. Apakah RUU tersebut sesuai dengan pasal-pasal dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan?

---

<sup>37</sup> Bivitri Susanti, dkk., *Bobot Kurang, Janji Masih Terutang: Catatan PSHK tentang Kualitas Legislasi DPR 2006*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2007), hlm. 48—49.

<sup>38</sup> *Ibid.*

- g. Apakah potensi masalah RUU tersebut dalam implementasinya nanti?

Dalam hal substansi yang terkait dengan struktur pengaturan dan kalimat norma, berikut pertanyaan kunci yang digunakan sebagai alat analisis.

1. Apakah RUU tersebut sudah memuat secara lengkap enam kelompok aturan yang harus ada dalam peraturan perundang-undangan yang baik? Enam kelompok aturan yang dimaksud, yaitu:
  - a. kelompok ketentuan yang ditujukan kepada Aktor ("*Role Occupant*");
  - b. kelompok ketentuan yang ditujukan kepada Pelaksana Peraturan ("*Implementing Agency*");
  - c. kelompok ketentuan yang mengatur tentang sanksi;
  - d. kelompok ketentuan yang mengatur mekanisme penyelesaian sengketa;
  - e. kelompok ketentuan yang mengatur tentang pembiayaan; serta
  - f. kelompok ketentuan yang mengatur monitoring dan evaluasi.
2. Apakah substansi RUU tersebut sudah rinci dalam hal pengaturan?  
Penilaian akan kerincian pengaturan diperlukan karena RUU harus memuat kriteria dan mekanisme yang jelas bagi Aktor maupun Pelaksana Peraturan agar dapat diimplementasikan dengan efektif. Istilah "undang-undangnya sudah baik, yang salah adalah implementasinya" semestinya dibongkar. Implementasi yang buruk umumnya disebabkan ketidakjelasan dan ketidakrincian teks undang-undang. Kerincian itu terutama harus dilihat saat undang-undang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya.
3. Apakah kalimat yang digunakan dalam teks undang-undang sudah efektif dalam mengatur normanya dengan memenuhi kaedah bahasa Indonesia yang baik dan benar?
4. Apakah RUU tersebut membuat mekanisme evaluasi undang-undang?  
Hanya ada sedikit undang-undang yang membuat rencana evaluasi implementasinya, padahal tahap evaluasi sesungguhnya sangat penting dalam proses pembentukan hukum.
5. Apakah ada kesalahan teknis dalam naskah undang-undang yang sudah disahkan atau bahkan sudah diundangkan, misalnya kesalahan ketik atau kesalahan naskah yang disahkan?

Selanjutnya, kategori proses berhubungan dengan partisipasi publik dan perdebatan. Hal-hal yang diperiksa dalam hal partisipasi publik, yaitu:<sup>39</sup>

- a. tahapan dan waktu;
- b. akses informasi;
- c. pemangku kepentingan yang terlibat;
- d. kelompok rentan yang terlibat;
- e. kelompok keahlian yang terlibat;
- f. sifat rapat terbuka atau tertutup;
- g. forum-forum publik yang diselenggarakan

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 51—52.

Dalam hal perdebatan, faktor-faktor yang diperiksa antara lain:

- a. wacana yang berkembang;
- b. metode pembahasan, yaitu bagaimana suatu RUU dibahas, alat bantu yang dipakai, alur sidang, dan lain sebagainya;
- c. metode pengambilan keputusan; dan
- d. bobot perdebatan.

Untuk dapat menjawab semua pertanyaan kunci tersebut, 10 undang-undang terpilih ditelaah secara hati-hati. Undang-undang itu dipilih karena merupakan undang-undang yang termasuk kategori undang-undang nonkumulatif terbuka. Penilaian dilakukan tidak hanya atas naskah undang-undang, melainkan juga dokumen pembahasan terkait. Pemberitaan di media massa juga digali dan dipelajari untuk menilai perdebatan dan konteks yang melingkupinya. Untuk menyamakan persepsi serta menajamkan pemahaman mengenai pertanyaan-pertanyaan kunci di atas, tim peneliti melakukan beberapa diskusi internal. Dalam diskusi-diskusi itulah, temuan-temuan sementara diperdebatkan dan kecenderungan-kecenderungan dibahas bersama.

Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menampilkan jawaban naratif; penilaian tidak menggunakan angka penilaian ataupun label (misalnya baik atau buruk). Hasil pemeriksaan disajikan dalam bentuk tabel untuk memudahkan pembacaan dan pengumpulan data (lihat lampiran). Beberapa bagian dalam tabel tidak bisa diisi karena ketiadaan data, tetapi tetap ditampilkan dengan keterangannya. Tujuannya adalah menggambarkan kecenderungan bagian-bagian yang biasanya sulit mendapatkan dokumennya. Tentu saja, pertanyaan mengenai ketiadaan data sudah didahului dengan upaya yang maksimal dalam pencarian data, seperti berkorespondensi melalui surat resmi, pendekatan pribadi kepada anggota/staf, serta pinjam-meminjam dokumen langsung dari anggota DPR.

Analisis setiap undang-undang dituangkan dalam bentuk narasi dan dibagi lagi dalam subbab berikut. Penulisan naratif dipilih agar dapat menilai secara lebih leluasa tentang kualitas tanpa adanya reduksi yang bisa muncul dalam tabulasi. Secara sengaja, narasi itu tidak dipolakan dalam suatu kerangka tertentu. Setiap peneliti diberi kebebasan untuk mengedepankan isu yang dianggap penting karena setiap undang-undang memiliki karakter tersendiri. Dengan demikian, hal-hal yang perlu diangkat bisa jadi sangat berbeda antara undang-undang yang satu dan yang lain.

Kesepuluh undang-undang yang tim peneliti pilih, yaitu:

1. UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial;
2. UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak;
4. UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
5. UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
6. UU No. 15 Tahun 2012 tentang Veteran Republik Indonesia;
7. UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan;
8. UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian;

9. UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan; dan
10. UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro.

## B. Kajian Undang-Undang

### 1. UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial: Peran Besar Pemerintah Daerah

Tingginya konflik yang diikuti dengan aksi kekerasan komunal menjadi sorotan berbagai pihak. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mencatat bahwa konflik sosial per tahun sangat fluktuatif. Pada 2010, Kemendagri mencatat 93 kasus konflik sosial, yang kemudian menurun menjadi 77 kasus pada 2011, dan meningkat kembali pada 2012—sampai dengan akhir Agustus—menjadi sebanyak 89 kasus.<sup>40</sup> Konflik sosial yang bersifat komunal memiliki beberapa dimensi, tetapi dimensi yang paling umum ditemukan adalah politik (konflik perebutan posisi politik), SARA, dan perebutan Sumber Daya Alam (SDA). Kerangka pengaturan yang ada saat ini dianggap tidak memadai. Itu adalah salah satu kritik terhadap kerangka pengaturan sebelum berlakunya undang-undang ini, yaitu tidak komprehensif dan tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan.<sup>41</sup> Terlebih-lebih, model penanganan pada saat konflik berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 23 Tahun 1959 tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya masih menggunakan pendekatan represif-militeristik dalam menuntaskan konflik sosial.<sup>42</sup>

Oleh karenanya, UU Penanggulangan Konflik Sosial ditujukan untuk menciptakan paradigma dan pendekatan baru dalam menyelesaikan konflik sosial. Berdasarkan rumusan naskah akademik yang diperoleh, UU Penanggulangan Konflik Sosial memberikan perubahan paradigmatis dengan pengaturan yang ada sebelumnya, yaitu UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan UU No. 23/Pep/1959 tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya. Perubahan paradigma yang dimaksud, yaitu:<sup>43</sup>

1. pergeseran ke arah pendekatan desentralistik yang sebelumnya sentralistik;
2. pergeseran pendekatan keamanan menjadi pendekatan kesejahteraan;
3. pergeseran dari dominasi negara/pemerintah menjadi urusan banyak orang (*stakeholders*);
4. pergeseran dari pendekatan parsial menjadi komprehensif;
5. pergeseran dari umum menjadi lebih spesifik/rinci; dan
6. pergeseran yuridis formal ke nonyuridis formal berbasiskan penyelesaian sengketa alternatif dan kearifan lokal.

---

<sup>40</sup> Konflik Sosial di Indonesia Semakin Meningkat, <http://www.antarane.ws.com/berita/335047/konflik-sosial-di-indonesia-semakin-meningkat>, diunduh pada 14 Februari 2012.

<sup>41</sup> Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial, 2010, hlm. 2.

<sup>42</sup> Laporan Panitia Khusus (Pansus) RUU Penanggulangan Konflik Sosial, 11 April 2012, <http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=ab6b9b54c18bb0444b7c09d326a19a1c&docid=fpdpr>, diunduh pada 14 Februari 2012.

<sup>43</sup> Naskah Akademik, Op Cit, hlm. 52.

Enam perubahan paradigmatis tersebut mewarnai keseluruhan materi muatan UU Penanganan Konflik Sosial. Tulisan ini memberikan ulasan terkait beberapa substansi materi penting dari UU Penanganan Konflik Sosial.

### **Paradigma Desentralisasi: Peran Besar Pemerintah Daerah**

Salah satu implementasi dari pergeseran paradigma penanganan konflik sosial ialah memberikan ruang yang besar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penanganan konflik sosial. Salah satu pemberian kewenangan cukup signifikan bagi Pemerintah Daerah melalui Kepala Daerah ialah dapat menetapkan status keadaan konflik, yang terjadi di level wilayah pemerintahannya masing-masing.<sup>44</sup> Dengan Penetapan Status Konflik, Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk :

- a. melakukan pembatasan dan penutupan kawasan konflik untuk sementara waktu;
- b. pembatasan orang di luar rumah untuk sementara waktu;
- c. penempatan orang di luar kawasan konflik untuk sementara waktu; dan
- d. pelarangan orang untuk memasuki kawasan konflik atau keluar dari kawasan konflik untuk sementara waktu.<sup>45</sup>

Salah satu keistimewaan dari pelaksanaan penetapan status konflik tersebut adalah Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang otonom untuk melakukan proses penyelesaian konflik dengan bantuan Polri. Pembagian kewenangan antara kabupaten/kota, provinsi, dan pusat didasarkan pada skala dan intensitas konflik yang ada.<sup>46</sup> Dalam UU No. 7 Tahun 2012, dijelaskan pembagian skala konflik sosial dalam tiga tingkatan, yakni Skala Konflik Kota/Kabupaten, Skala Konflik Provinsi, dan Skala Konflik Pusat.<sup>47</sup> Berbeda dengan pendekatan pada Perpu No. 23 Tahun 1959. Perpu itu memberikan kontrol yang kuat bagi kepala daerah dalam melakukan penanganan konflik. Pada Pasal 7 ayat (1) Perpu No. 23 Tahun 1959, dinyatakan:

*“dalam melakukan wewenang-wewenang dan kewajiban-kewajibannya, Penguasa Darurat Sipil Daerah/Penguasa Darurat Militer/Penguasa Perang Daerah menuruti petunjuk-petunjuk dan perintah-perintah yang diberikan oleh Penguasa Darurat Sipil Pusat/Penguasa Darurat Militer Pusat/Penguasa Perang Pusat dan bertanggung jawab kepadanya.”*

Model pendekatan desentralisasi tersebut bukan tanpa kritik. Dalam Catatan Kritis ELSAM, dinyatakan bahwa model desentralisasi itu akan menyebabkan ego sektor dan menciptakan kompleksitas birokrasi dalam proses penanganan konflik sosial.<sup>48</sup> Catatan kritis itu dapat menjadi benar mengingat prosedur yang panjang tercipta dalam proses penentuan status

---

<sup>44</sup> Pasal 15 UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial

<sup>45</sup> Pasal 26 dan 27, *Ibid*

<sup>46</sup> Pasal 15 ayat (2), (3) dan (4), *Ibid*

<sup>47</sup> Pasal 15 ayat (1), *Ibid*

<sup>48</sup> ELSAM, RUU Penanganan Konflik Sosial : Desentralisasi Masalah, Nihilnya Penegakan Hukum, dan Kembalinya Militer dalam Ruang Sipil, [http://www.elsam.or.id/downloads/1333967641\\_Catatan\\_Kritis\\_Elsam\\_atas\\_RUU\\_Penanganan\\_Konflik\\_Sosial.pdf](http://www.elsam.or.id/downloads/1333967641_Catatan_Kritis_Elsam_atas_RUU_Penanganan_Konflik_Sosial.pdf), diunduh pada 14 Februari 2012

konflik dengan melibatkan DPRD.<sup>49</sup> Namun, mekanisme itu dapat dipahami sebagai bentuk kontrol terhadap Kepala Daerah dalam menetapkan status konflik untuk mengatasi suatu peristiwa konflik. Pelibatan berbagai macam pihak—di antaranya elemen-elemen pemerintahan dan nonpemerintahan—memberikan dimensi komprehensif untuk menentukan pola penanganan yang tepat dari konflik yang ada. Sementara itu, pendekatan desentralisasi juga berpotensi untuk meminggirkan hak asasi manusia, khususnya kelompok rentan minoritas. Pemerintah Daerah akan cenderung terbawa arus politik lokal, misalnya mengusir satu kelompok masyarakat tertentu, seperti dalam kasus kelompok Syiah Tajul di Sampang atau beberapa kasus terkait dengan Ahmadiyah.

### **TNI sebagai Aktor Keamanan**

Salah satu catatan lain dalam UU Penanganan Konflik Sosial adalah pelibatan TNI sebagai aktor keamanan dan elemen dalam Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial. Pelibatan semacam itu dianggap merupakan potensi kembalinya militer dalam urusan-urusan sipil.<sup>50</sup> Pelibatan terhadap keberadaan TNI dalam penyelesaian konflik sebenarnya dimungkinkan berdasarkan UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.<sup>51</sup> TNI berperan sebagai pembantu Polri dalam mengembalikan fungsi keamanan jika terjadi kekacauan keamanan.<sup>52</sup> Jadi, berdasarkan undang-undang itu, peran dan posisi TNI seharusnya hanya berada pada tahapan penghentian konflik.

Namun, dalam UU Penanganan Konflik Sosial, hal tersebut tidak terjadi. Peran TNI menjadi luas dan terlibat dalam proses penanganan konflik secara luas; dengan terlibat dalam keanggotaan Satuan Tugas Penyelesaian Konflik.<sup>53</sup> Pelibatan itu berpotensi untuk memberikan peran yang lebih luas kepada TNI (militer) dalam ranah urusan sipil, di luar urusan utama TNI/Militer yang didefinisikan dalam Pasal 6 dan 7 UU No. 34 Tahun 2004 dan menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.<sup>54</sup>

### **Informalisasi Penyelesaian Konflik**

Salah satu diskursus yang cukup intens dalam proses pembahasan UU Penanganan Konflik Sosial adalah memperkenalkan pendekatan informalisasi penyelesaian konflik. Dalam model pendekatan itu, pendekatan represif hukum negara tidak dikedepankan dan dilakukan dalam kerangka musyawarah dan mufakat antara unsur pemerintah, tokoh masyarakat, dan pihak yang berkonflik melalui mekanisme adat dan/atau pranata sosial.<sup>55</sup> Penyelesaian dengan menggunakan mekanisme adat/pranata sosial dilakukan secara berlapis. Jika tidak dapat

---

<sup>49</sup> Pasal 16 UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

<sup>50</sup> ELSAM, *Op Cit.*

<sup>51</sup> Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

<sup>52</sup> Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 10, *Ibid.*

<sup>53</sup> Pasal 49 ayat 2 UU No. 7 Tahun 2012.

<sup>54</sup> Pasal 5 UU No. 34 Tahun 2004, *Op Cit.*

<sup>55</sup> Pasal 40 dan 41 UU No. 7 Tahun 2012, *Op Cit.*

diselesaikan mekanisme adat/pranata sosial, Satuan Tugas Penanganan Konflik Sosial melakukan pengambilalihan.<sup>56</sup>

Asumsi dalam pendekatan penyelesaian konflik tersebut adalah pendekatan formal penegakan hukum dapat dikesampingkan untuk tercapainya penyelesaian konflik melalui kesepakatan-kesepakatan. Hal itu diindikasikan dengan tidak dibatasinya bentuk-bentuk kesepakatan yang dapat ditempuh secara musyawarah. Persoalan yang mungkin ada dari model pendekatan itu adalah impunitas<sup>57</sup> bagi para pelaku kejahatan pada masa konflik. Hal itu tentu bukan merupakan pendekatan yang tepat. Proses rekonsiliasi pada akhirnya mengorbankan keadilan bagi para korban kejahatan yang dilakukan selama masa konflik.

## Penutup

Pada dasarnya, proses pembuatan undang-undang tersebut dilaksanakan secara baik. Diskursus yang ada selama pembahasan menunjukkan partisipasi yang signifikan dari kelompok-kelompok masyarakat dalam proses perdebatannya. Terdapat tiga catatan dalam UU Penanganan Konflik Sosial secara substansi. *Pertama* adalah pelibatan TNI dalam proses penyelesaian konflik. Terkait dengan hal itu, terlihat beberapa upaya dari pembuat undang-undang untuk merespons tuntutan masyarakat dengan memberikan batasan yang cukup jelas dan terbatas dalam pelibatan TNI. *Kedua*, pendekatan desentralisasi berpotensi untuk memposisikan Kepala Daerah dalam tekanan arus politik lokal sehingga menyebabkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi bagi kaum minoritas di daerah konflik. *Ketiga*, model pendekatan informal dengan mengedepankan mekanisme adat dan pranata sosial yang ada—yang ditandai dengan tercapainya kesepakatan antarpihak yang bertikai—berpotensi untuk memberikan impunitas bagi para pelaku kejahatan selama konflik berlangsung. Hal itu membuka kemungkinan hilangnya rasa keadilan bagi para korban dari tindakan kejahatan selama konflik berlangsung. Salah satu hal yang seharusnya dilakukan adalah memasukkan rumusan pembatasan terhadap beberapa hal yang boleh dan tidak boleh dalam rumusan kesepakatan yang ada; salah satunya terkait dengan kesepakatan impunitas bagi para pelaku kejahatan selama konflik berlangsung.

## 2. UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Penyederhanaan Salah Kaprah

Mimpi sebagian kalangan yang menginginkan pemilihan umum yang sederhana seperti hampir terwujud ketika Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengumumkan hanya sepuluh partai politik (parpol) yang berhak mengikuti pemilu legislatif 2014. Jumlah itu menyusut drastis dibandingkan tiga pemilu yang telah rampung diselenggarakan pascareformasi 1998. Pemilu 1999 melibatkan paling banyak peserta, yaitu 48 parpol. Pada 2004, jumlah peserta berkurang setengah sehingga menjadi 24 parpol. Sementara itu, jumlah menjadi 38 parpol pada pemilu 2009 dengan tambahan enam parpol lokal untuk wilayah Nanggroe Aceh Darussalam.

---

<sup>56</sup> Pasal 41 ayat (3) dan (4), *Ibid.*

<sup>57</sup> Impunity is an exemption or protection from punishment, *Black Law Dictionary*, hlm. 761.

Meskipun jumlah parpol yang terlibat makin sedikit, sistem pemilu yang dianut negara ini belum berubah dari sistem multipartai. Namun, pengaturan terbaru pemilu legislatif yang diundangkan pertengahan 2012 membuat hanya parpol berskala nasional yang dapat berkompetisi dalam pesta demokrasi. Dalam peraturan sebelumnya, UU No. 10 Tahun 2008, parpol yang ingin mengikuti Pemilu 2009 disyaratkan harus memiliki kepengurusan minimal di dua-pertiga jumlah provinsi dengan jumlah kepengurusan minimal di dua-pertiga jumlah kabupaten/kota di setiap provinsi bersangkutan.<sup>58</sup> Berdasarkan UU No. 8 Tahun 2012, syarat itu diperberat, yakni harus memiliki kepengurusan di seluruh provinsi, memiliki pengurus minimal di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi bersangkutan, dan memiliki kepengurusan minimal di 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota bersangkutan.<sup>59</sup>

Lebih dari itu, UU No. 8 Tahun 2012 juga memberlakukan ambang batas minimal perolehan suara parpol secara nasional untuk dapat duduk di parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 3,5%.<sup>60</sup> Akibatnya, parpol yang memperoleh suara lebih dari 3,5% pada pemilu tingkat provinsi atau kabupaten/kota tetap tidak memperoleh kursi parlemen selama angka minimal itu tidak diraih pada pemilu tingkat pusat.<sup>61</sup> Kedua ketentuan mengenai cakupan wilayah kepengurusan dan *parliamentary threshold* nasional dinilai menguntungkan parpol-parpol besar yang telah duduk di parlemen dan secara kelembagaan telah mengakar di tingkat daerah sekaligus kuat di tingkat pusat.

#### *Memberatkan untuk Menyederhanakan*

UU Pemilu Legislatif yang baru disahkan oleh DPR pada April 2012 memang mencantumkan pelbagai syarat baru yang dirasa memberatkan oleh para calon peserta pemilu, terutama parpol-parpol baru. Pasal 16 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD memerintahkan KPU untuk melakukan dan menyelesaikan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran persyaratan parpol paling lambat lima belas bulan sebelum hari pemungutan suara dilaksanakan. Proses verifikasi itu menjadi batu sandungan bagi puluhan parpol baru atau pun parpol lama tetapi tak memiliki kursi parlemen yang ingin terlibat dalam pemilu berikutnya.

Ketentuan tersebut memang memberikan perlakuan yang berbeda antara parpol penghuni parlemen dan parpol nonparlemen. Proses verifikasi hanya dipersyaratkan bagi parpol yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara dalam pemilu sebelumnya dan parpol baru. Sebaliknya, parpol yang telah memenuhi ambang batas perolehan suara pada pemilu sebelumnya secara otomatis ditetapkan sebagai peserta pemilu berikutnya. Dengan kata lain, seluruh parpol pemilik kursi di parlemen saat ini telah dipastikan menjadi peserta dalam Pemilu 2014 tanpa harus melalui proses verifikasi.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Pasal 8 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>59</sup> Pasal 8 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>60</sup> Pasal 208 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>61</sup> Pasal 209 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>62</sup> Pasal 8 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

**Tabel: Perbandingan Ketentuan Pelaksanaan Pemilu antara UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No. 8 Tahun 2012**

UU No. 10 Tahun 2008	UU No. 8 Tahun 2012
<b>Persyaratan Mengikuti Pemilu Berikutnya</b>	
<p><b>Pasal 8</b></p> <p><b>(1) Partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;</li> <li>b. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua per tiga) jumlah provinsi;</li> <li>c. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua per tiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;</li> <li>d. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;</li> <li>e. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;</li> <li>f. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan sebagaimana pada huruf b dan huruf c; dan</li> <li>g. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.</li> </ul> <p><b>(2) Partai Politik Peserta Pemilu pada</b></p>	<p><b>Pasal 8</b></p> <p><b>(1) Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya.</b></p> <p><b>(2) Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;</li> <li>b. memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;</li> <li>c. memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;</li> <li>d. memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan;</li> <li>e. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;</li> <li>f. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada</li> </ul>

UU No. 10 Tahun 2008	UU No. 8 Tahun 2012
<p>Pemilu sebelumnya dapat menjadi Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya.</p>	<p>kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;</p> <p>g. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu;</p> <p>h. mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU; dan</p> <p>i. menyerahkan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU.</p>
<p><b>Pemberlakuan Ambang Batas Perolehan Suara (<i>Parliamentary Treshold</i>)</b></p>	
<p><b>Pasal 202</b></p> <p>(1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima per seratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.</p> <p>(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.</p>	<p><b>Pasal 208</b></p> <p>Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.</p>

Sebagian kalangan beralasan, pemberatan syarat kepesertaan parpol dalam pemilu merupakan langkah awal penyederhanaan parpol secara alamiah yang dalam jangka panjang dapat menyederhanakan penyelenggaraan pemilu. Penyederhanaan parpol juga dianggap dapat memperkuat sistem presidensial.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Lihat pernyataan Hajriyanto Y. Thohari dalam “Penyederhanaan Parpol Terjadi Secara Alamiah”, *Jurnal Parlemen*, <<http://www.jurnalparlemen.com/view/696/penyederhanaan-parpol-terjadi-secara-alamiah.html>>, diakses 11 Januari 2013.

Sebaliknya, kalangan parpol nonparlemen berpandangan bahwa perbedaan tersebut merupakan bentuk kompetisi yang tidak adil bagi parpol nonparlemen maupun parpol baru dan hanya menguntungkan parpol-parpol besar di parlemen.<sup>64</sup> Perbedaan perlakuan yang mengistimewakan parpol parlemen itu mendorong belasan parpol nonparlemen<sup>65</sup> mengajukan permohonan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi (MK) atas dua ketentuan terkait persyaratan mengikuti pemilu dalam UU No. 8 Tahun 2012.<sup>66</sup> *Pertama*, Pasal 8 mensyaratkan parpol nonparlemen dan parpol baru untuk mengikuti proses verifikasi sementara parpol parlemen langsung dapat mengikuti pemilu berikutnya. *Kedua*, Pasal 208 mengatur ambang batas perolehan suara secara nasional.

### Mengembalikan Kedaulatan Rakyat

Pada Agustus 2012, MK melalui putusannya membatalkan keberlakuan kedua pasal tersebut. Terkait Pasal 8 mengenai perlakuan berbeda terhadap parpol parlemen dan parpol nonparlemen atau parpol baru, MK berpendapat bahwa penyederhanaan parpol dapat dilakukan dengan menentukan syarat-syarat administratif tertentu dan memberlakukannya sama untuk semua parpol. Pemberlakuan syarat-syarat yang berlainan kepada setiap parpol merupakan perbedaan perlakuan (*unequal treatment*). Hal itu bertentangan dengan UUD 1945.<sup>67</sup>

Sementara itu, terhadap Pasal 208, MK berpandangan bahwa meskipun pasal itu bertujuan untuk menyederhanakan sistem kepartaian secara alamiah, tetapi secara substansial, ketentuan itu tidak mengakomodasi semangat keberagaman. Selain itu, MK juga menilai bahwa penerapan *parliamentary threshold* secara nasional berpotensi menghambat aspirasi politik di tingkat daerah.<sup>68</sup>

**Tabel: Perbandingan Ketentuan Terkait Kemandirian Penyelenggara pemilu Pantara UU No. 8 Tahun 2012 Sebelum dan Sesudah Putusan MK No. 52/PUU-X/2012**

<b>UU No. 8 Tahun 2012 sebelum Putusan MK No. 52/PUU-X/2012</b>	<b>UU No. 8 Tahun 2012 sesudah Putusan MK No. 52/PUU-X/2012</b>
---	---

<sup>64</sup> “Nasdem Bakal Uji UU Pemilu”, *Kompas.com*, <[http://nasional.kompas.com/read/2012/04/16/15561334/Nasdem.Bakal.Uji.Materi.UU.Pemilu?utm\\_source=WP&utm\\_medium=Ktpidx&utm\\_campaign=Judicial%20Review%20UU%20Pemilu](http://nasional.kompas.com/read/2012/04/16/15561334/Nasdem.Bakal.Uji.Materi.UU.Pemilu?utm_source=WP&utm_medium=Ktpidx&utm_campaign=Judicial%20Review%20UU%20Pemilu)>, diakses 13 Januari 2013.

<sup>65</sup> Sebanyak 22 parpol, antara lain Partai Kebangkitan Nasional Ulama, Partai Bulan Bintang, Partai Damai Sejahtera, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, dan Partai Demokrasi Pembaruan mengajukan permohonan uji materiil bertanggal 16 April 2012 atas UU No. 8 Tahun 2012. Lihat Putusan MK No. 52/PUU-X/2012, hlm. 4.

<sup>66</sup> “22 Parpol Ajukan Uji Materi UU Pemilu”, *Kompas.com*, <[http://nasional.kompas.com/read/2012/04/19/11451524/22.Parpol.Ajukan.Uji.Materi.UU.Pemilu?utm\\_source=WP&utm\\_medium=Ktpidx&utm\\_campaign=Judicial%20Review%20UU%20Pemilu](http://nasional.kompas.com/read/2012/04/19/11451524/22.Parpol.Ajukan.Uji.Materi.UU.Pemilu?utm_source=WP&utm_medium=Ktpidx&utm_campaign=Judicial%20Review%20UU%20Pemilu)>, diakses 13 Januari 2013.

<sup>67</sup> Putusan MK No. 52/PUU-X/2012, hlm. 92.

<sup>68</sup> Putusan MK No. 52/PUU-X/2012, hlm. 98.

UU No. 8 Tahun 2012 sebelum Putusan MK No. 52/PUU-X/2012	UU No. 8 Tahun 2012 sesudah Putusan MK No. 52/PUU-X/2012
<b>Persyaratan Mengikuti Pemilu Berikutnya</b>	
<p><b>Pasal 8</b></p> <p>(1) Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya.</p> <p>(2) Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;</li> <li>b. memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;</li> <li>c. memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;</li> <li>d. memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan;</li> <li>e. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;</li> <li>f. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan</li> </ol>	<p><b>Pasal 8</b></p> <p>Ayat (1) bertentangan dengan UUD 1945.</p> <p>Ayat (2) sepanjang frasa “yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru” bertentangan dengan UUD 1945.</p> <p>Dengan demikian, Pasal 8 ayat (2) selengkapnya harus dibaca:</p> <p>(2) Partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;</li> <li>b. memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;</li> <li>c. memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;</li> </ol> <p>.... dst.</p>

UU No. 8 Tahun 2012 sebelum Putusan MK No. 52/PUU-X/2012	UU No. 8 Tahun 2012 sesudah Putusan MK No. 52/PUU-X/2012
<p>kepemilikan kartu tanda anggota;</p> <p>g. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu;</p> <p>h. mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU; dan</p> <p>i. menyerahkan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU.</p>	
<b>Pemberlakuan Ambang Batas Perolehan Suara (<i>Parliamentary Treshold</i>)</b>	
<p><b>Pasal 208</b> Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.</p>	<p><b>Pasal 208</b> Sepanjang frasa “DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota” bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian, Pasal 208 selengkapnya harus dibaca: “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR.”</p>

Secara keseluruhan, pengaturan pemilu termutakhir melalui UU No. 8 Tahun 2012 tidak jauh berbeda dengan UU sebelumnya. Dari segi proses pembentukan, UU yang dimaksudkan untuk memperbarui pengaturan dalam UU No. 10 Tahun 2008 itu dikategorikan sebagai UU Penggantian—bukan UU Perubahan—mengingat perubahan yang dilakukan terhadap UU lama melampaui 50% dari jumlah pasal yang ada. Namun, pada akhirnya, substansi yang dibahas dan kemudian disepakati tidak mengalami banyak perubahan berarti. Ketentuan mengenai verifikasi persyaratan peserta pemilu—yang hanya diterapkan bagi parpol di luar parlemen—serta penerapan *parliamentary treshold* yang berlaku nasional sebenarnya menjadi dua hal baru yang paling menonjol dalam undang-undang anyar itu, sebelum akhirnya dinyatakan tak berlaku oleh putusan MK.

Sementara itu, beberapa ketentuan signifikan justru tidak mengalami perubahan sama sekali atau hanya berubah sedikit. Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR ditentukan minimal tiga kursi dan maksimal sepuluh kursi untuk setiap parpol; tidak berbeda dengan ketentuan dalam UU sebelumnya. Sistem pemilihan yang diusung juga belum beranjak dari sistem pemilihan yang diterapkan pada dua pemilu terdahulu, yakni sistem proporsional dengan daftar terbuka. Rampungnya UU Pemilu Legislatif baru menjadi “pencicilan” utang legislasi DPR—khususnya UU bidang politik—yang telah jauh melampaui tenggat waktu. Setelah UU Penyelenggara Pemilu pada 2011 dan UU Pemilu Legislatif pada 2012, DPR masih menuntut dirinya untuk mengejar penyelesaian RUU Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta RUU Pemilihan Umum Kepala Daerah sebelum 2014. Lagi-lagi, perangkat-perangkat demokrasi itu dipersiapkan untuk sekadar mengejar target masa jabatan, melupakan keutamaan substansi dan perencanaan yang matang.

### ***3. UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak: “Meyakinkan” di Atas Kertas, Meragukan di Tataran Realitas***

Bagi DPR periode 2009—2014, inisiatif Pemerintah untuk melakukan perubahan terhadap UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak perlu diakomodasi dalam perencanaan legislasi nasional. Oleh karenanya, amandemen UU itu menjadi satu dari 247 RUU yang masuk dalam Daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2010—2014. Dalam Prolegnas tahunan 2010, RUU itu tidak dimasukkan sebagai salah satu RUU yang akan dibahas pada tahun sidang 2010—2011. RUU itu baru dimasukkan dalam Prolegnas tahunan pada 2011 dengan judul yang berbeda, yaitu RUU tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (RUU SPPA).

Dalam tahap pembahasan bersama, ada empat Menteri yang ditugaskan mewakili Pemerintah untuk membahas bersama Komisi III DPR adalah Menteri Hukum dan HAM, Menteri Sosial, Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, serta Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Pembahasan RUU SPPA dimulai sekitar Maret 2011, berujung pada pengesahannya pada 3 Juli 2012, dan mulai berlaku dua tahun sejak diundangkan (3 Juli 2014).

Tujuan disahkannya RUU tersebut antara lain:

- melindungi hak anak dalam kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta melindunginya dari kekerasan dan diskriminasi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28 Ayat (2) konstitusi;
- mengurangi peningkatan tindak pidana anak secara kuantitas dan kualitas akibat pengaruh dari kondisi sosial ekonomi yang kurang kondusif, globalisasi dalam bidang komunikasi dan hiburan, perkembangan ilmu pengetahuan, gaya hidup, serta faktor internal dalam keluarga;
- mengatur pelaksana lembaga peradilan pidana anak yang tidak merugikan mental, fisik, dan sosial anak; serta

- UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat karena belum memberikan perlindungan kepada anak yang berhadapan dengan hukum secara komprehensif.

Jumlah anak yang berkonflik dengan hukum terlihat sangat memprihatinkan. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM pada 2008, jumlah tahanan dan anak didik pemasyarakatan berdasarkan jenis kelamin sebagai berikut.

Tahanan			Anak Didik Pemasyarakatan								
			Anak Sipil			Anak Negara			Anak Pidana		
L	P	Jumlah	L	P	Jumlah	L	P	Jumlah	L	P	Jumlah
41.788	1.066	42.854	35	1	36	812	61	873	32.311	2.379	34.690

Sumber: Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, Kementerian Hukum dan HAM, 2008

Dari berbagai permasalahan anak yang berhadapan dengan hukum<sup>69</sup>, RUU tersebut berupaya untuk memberikan solusi, antara lain:

- prinsip *restorative justice*; ada upaya diversifikasi, menjauhkan anak dari sistem peradilan dengan cara musyawarah secara kekeluargaan sebagaimana kebiasaan masyarakat Indonesia;
- batasan pertanggungjawaban bagi anak yang melakukan tindak pidana; batasan usia pertanggungjawaban anak yang bisa dipidana adalah 12—18 tahun serta batasan usia anak yang bisa dikenakan penahanan 14—18 tahun;
- perlindungan bagi anak saksi dan korban;
- tindak pidana yang ancaman pidananya di bawah tujuh tahun bisa didiversifikasi atau diselesaikan di luar proses hukum;
- syarat, tata cara, dan jangka waktu penangkapan dan penahanan ditentukan secara khusus;
- jenis sanksi berupa sanksi pidana dan tindakan;
- kewajiban untuk memberikan pendampingan dan bantuan hukum;
- pelarangan mempublikasikan perkara anak tanpa menyamarkan identitasnya; dan
- pengaturan sanksi pidana dan sanksi administratif terhadap petugas dan aparat yang tidak menjalankan tugas pokok dan fungsi serta kewenangan yang diatur dalam undang-undang.

### Keadilan Restoratif

Berbeda dari undang-undang sebelumnya, UU SPPA menganut sistem keadilan restoratif. Keadilan restoratif adalah penyelesaian secara adil yang melibatkan pelaku, korban, keluarga mereka, dan pihak lain yang terkait dalam tindak pidana secara bersama-sama mencari penyelesaian terhadap tindak pidana itu dan implikasinya dengan menekankan pemulihan

<sup>69</sup> Anak yang berhadapan dengan hukum adalah anak yang berkonflik dengan hukum, anak yang menjadi korban tindak pidana, dan anak yang menjadi saksi tindak pidana. Sementara itu, anak yang berkonflik dengan hukum adalah anak yang telah berusia dua belas tahun, tetapi belum berumur delapan belas tahun yang diduga melakukan tindak pidana.

kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan<sup>70</sup>. Dikenalkan di Kanada pada 1970; keadilan restoratif sering kali disebut sebagai “*an old idea with the new name*”. Di Indonesia, sistem seperti itu justru sudah merupakan budaya masyarakat Indonesia yang selalu menyelesaikan masalah dengan jalan musyawarah untuk mufakat.

Keadilan restoratif didesain untuk memfasilitasi ruang bagi korban, pelaku, dan anggota masyarakat untuk berkumpul bersama. Korban diberi kesempatan untuk mengutarakan pandangannya serta bertanggung jawab terhadap tindakannya dan dampak yang ditimbulkan. Lalu, anggota masyarakat berperan dalam proses itu. Adapun, prinsip dari keadilan restoratif, yaitu:

- partisipasi penuh dan konsensus ;
- pencarian solusi untuk mengembalikan dan menyembuhkan kerusakan/kerugian akibat tindak pidana (termasuk penyembuhan/pemulihan korban);
- pemberian rasa tanggung jawab yang utuh bagi pelaku ;
- usaha menyatukan kembali pelaku sebagai warga masyarakat dengan masyarakatnya yang selama ini terpisah akibat tindak pidana; dan
- pemberian kekuatan kepada masyarakat untuk mencegah tidak terulangnya tindak pidana.

Realisasi dari keadilan restoratif dalam undang-undang tersebut adalah adanya upaya diversifikasi. Diversifikasi adalah pengalihan penyelesaian perkara anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana. Diversifikasi dilaksanakan untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara dibawah tujuh tahun dan bukan merupakan pengulangan tindak pidana.

Dalam Pasal 5 UU SPPA, disebutkan adanya kewajiban pengupayaan diversifikasi. Upaya diversifikasi dilakukan di setiap tingkatan proses. Jika aparat penegak hukum tidak melaksanakan diversifikasi, mereka terancam pidana penjara paling lama dua tahun atau denda paling banyak Rp200.000.000 (dua ratus juta rupiah). Hal itu terdengar baik, tetapi pada praktiknya, dikhawatirkan akan terjadi praktik diversifikasi yang hanya formalitas belaka. Nasibnya akan sama seperti hak didampingi advokat sebagaimana diatur dalam Pasal 56 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Pada praktiknya, terdakwa sering kali dipaksa untuk menandatangani pernyataan tidak mau menggunakan advokat. Dalam konteks diversifikasi, bisa jadi korban atau pelaku hanya menandatangani pernyataan tidak mau melakukan perdamaian.

---

<sup>70</sup> Dalam aliran pidana klasik, dikenal tiga sistem pemidanaan, yakni *retributive* (pembalasan), *deterrence* (pencegahan), dan *interative* (gabungan keduanya). Seiring dengan berkembangnya sistem pemidanaan, maka dikenal juga sistem *traeatment* dari aliran positivis yang menganggap tingginya jumlah napi adalah hasil pemidanaan yang tidak rasional, pemidanaan (*punishment*) bertentangan dengan perbaikan (*rehabilitation*). Kritik dari sistem itu adalah sulit diwujudkan karena membutuhkan banyak fasilitas dan sulit dikontrol. Dalam perkembangan aliran positivis berkembang sistem *Social Defence* yang merupakan gerakan penghapusan hukum pidana dan kemudian *Restorative Justice* (Keadilan Restoratif).

Masalah lainnya adalah UU tersebut hanya mengatur pelaksanaan diversifikasi untuk tindak pidana dengan ancaman penjara di bawah tujuh tahun dan bukan pengurangan tindak pidana. Padahal, tidak semua delik memiliki korban, tidak bisa ditentukan korbannya, atau korban terlalu banyak. Jika korbannya lebih dari satu dan sebagian ada yang tidak ingin berdamai—apalagi diversifikasi harus dilakukan di setiap tingkatan penyidikan, penuntutan, dan persidangan pengadilan, proses yang awalnya dimaksudkan untuk mempercepat justru akan memperlambat. Dengan demikian, perlu pengaturan yang tegas dan dapat menjamin pelaksanaan diversifikasi yang efektif dalam aturan pelaksanaannya dengan bereleksi pada hak didampingi advokat atau proses mediasi dalam perkara perdata yang pada praktiknya menghadapi banyak permasalahan.

### **Tak Ada Lagi ‘Anak Nakal’**

Salah satu hal yang paling terasa jika membandingkan UU SPPA dengan UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak adalah tidak ada lagi istilah *anak nakal* dalam substansinya. Penghapusan istilah *anak nakal* disebabkan dalam UU Pengadilan Anak, definisi *anak nakal* sangat luas dan berbeda dengan istilah *juvenile delinquent* (“anak nakal”) dalam konsep perlindungan anak.

Definisi *anak nakal* dalam UU Pengadilan anak adalah ‘anak yang melakukan tindak pidana’ atau ‘anak yang melakukan perbuatan yang dinyatakan terlarang bagi anak, baik menurut peraturan perundang-undangan maupun menurut peraturan hukum lain yang hidup dan berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan’. Sementara itu, definisi *juvenile delinquent* berdasarkan Black’s Law Dictionary adalah:

*‘A minor who is guilty of criminal behavior, punishable by special law not pertaining to adult.’*

Undang-undang tersebut hanya mengatur anak-anak yang melakukan perbuatan terlarang/tindak pidana menurut aturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan asas legalitas. Di samping itu, istilah *anak nakal* memiliki kesan yang buruk bagi anak. Dengan demikian, pembuat undang-undang memilih untuk menghapus istilah *anak nakal* dengan menggantinya dengan istilah *anak yang berkonflik dengan hukum*.

### **Batal Demi Hukum = Batal Demi Hak Anak**

Demi melindungi hak-hak anak dalam proses penegakan hukum, UU SPPA memberikan aturan tegas ‘Batal Demi Hukum’ jika ada prosedur pemenuhan hak yang tidak dilakukan oleh Aparat Penegak Hukum. Adapun, ketentuan tersebut antara lain sebagai berikut.

- Pasal 39  
Dalam hal waktu penahanan saat penyidikan, penuntutan, persidangan di pengadilan tingkat pertama, banding, dan kasasi berakhir, petugas tempat anak ditahan harus segera mengeluarkan anak demi hukum.
- Pasal 40

Jika Pejabat yang melakukan penangkapan atau penahanan tidak memberitahukan kepada Anak dan orang tua/Wali mengenai hak memperoleh bantuan hukum, penangkapan atau penahanan tersebut batal demi hukum.

- Pasal 55  
Dalam hal orang tua/Wali dan/atau pendamping tidak hadir, sidang tetap dilanjutkan dengan didampingi Advokat atau pemberi bantuan hukum lainnya dan/atau Pembimbing Kemasyarakatan. Jika sidang dilanjutkan tanpa didampingi Advokat atau pemberi bantuan hukum lainnya dan/atau Pembimbing Kemasyarakatan, sidang batal demi Hukum.
- Pasal 60  
Putusan hakim harus mempertimbangkan laporan penelitian kemasyarakatan dari Pembimbing Kemasyarakatan. Jika tidak, putusan batal demi hukum.

### Masa Penahanan Hanya Berkurang

Dalam melaksanakan tahapan penyidikan hingga proses persidangan, aparat penegak hukum dapat melakukan proses penahanan untuk menghindari tersangka atau terdakwa agar tidak melarikan diri, menghilangkan barang bukti, mengulangi tindak pidana demi memudahkan aparat penegak hukum melakukan proses pemeriksaan. Meski demikian, tersangka atau terdakwa bisa melakukan penangguhan penahanan apabila dapat meyakinkan penyidik atau penuntut umum jika alasan atau tujuan penahanan seperti yang disebutkan di atas dapat dihindari.

Masa penahanan dalam UU Pengadilan Anak maksimal berjumlah 230 hari. Sementara itu, dalam UU SPPA, masa penahanan maksimal berjumlah 110 hari mulai dari tahap penyidikan, penuntutan, hingga proses persidangan. Berikut perbandingan masa tahanan dalam UU Pengadilan Anak dan UU SPPA:

Tahapan	UU 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak	UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak
Penyidikan	7 hari + 8 hari = 15 hari	20 hari + 30 hari = 50 hari
Penuntutan	5 hari + 5 hari = 10 hari	10 hari + 15 hari = 35 hari
Persidangan Pengadilan Tingkat Pertama	10 hari + 15 hari = 25 hari	15 hari + 30 hari = 45 hari
Persidangan Pengadilan Tingkat Banding	10 hari + 15 hari = 25 hari	15 hari + 30 hari = 45 hari
Persidangan Pengadilan Tingkat Kasasi	15 hari + 20 hari = 35 hari	25 hari + 30 hari = 55 hari
<b>Total</b>	<b>110 hari</b>	<b>230 hari</b>

\*Ket: (+) adalah perpanjangan

Prinsip keadilan restoratif sangat menekankan paradigma pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan. Namun, dalam konteks penahanan, hal itu tidak tercermin demikian. Upaya penahanan dalam konteks anak yang berkonflik dengan hukum haruslah

menjadi upaya terakhir dan merupakan pengecualian hanya terhadap tindak pidana tertentu serta dalam situasi tertentu. UU tersebut seharusnya tidak mengurangi masa penahanan, melainkan menghapuskannya dan mengatur ketentuan yang dikecualikan.

### **Materi Delegasian**

UU SPPA memiliki delapan materi pengaturan yang didelegasikan dalam peraturan di bawahnya. Enam materi akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah dan dua materi diatur lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Presiden. Adapun, rincian dari materi yang akan didelegasikan sebagai berikut.

<b>No</b>	<b>Materi Pengaturan</b>	<b>Bentuk Peraturan</b>
1.	Pedoman dan pelaksanaan proses diversi, tata cara, dan koordinasi pelaksanaan diversi	Peraturan Pemerintah
2.	Syarat dan tata cara pengambilan keputusan serta program pendidikan, pembinaan, dan pembimbingan	Peraturan Pemerintah
3.	Pedoman register perkara anak wajib dibuat secara khusus oleh lembaga yang menangani perkara anak	Peraturan Pemerintah
4.	Bentuk dan tata cara pelaksanaan pidana	Peraturan Pemerintah
5.	Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi tindakan	Peraturan Pemerintah
6.	Tata cara pelaksanaan koordinasi, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan	Peraturan Pemerintah
7.	Pelaksanaan hak anak korban dan anak saksi	Peraturan Presiden
8.	Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi penegak hukum dan pihak terkait secara terpadu oleh kementerian hukum	Peraturan Presiden

Dari sekian materi yang akan didelegasikan, terdapat beberapa kejanggalan. Ada materi yang merupakan ranah administrasi peradilan, tetapi akan diatur dalam bentuk peraturan pemerintah. Salah satunya adalah pedoman pelaksanaan diversi yang diatur dalam Pasal 12; kesepakatan diversi harus memperoleh penetapan pengadilan. Di samping itu, dalam Pasal 25 UU SPPA menyebutkan bahwa register perkara anak dan anak korban wajib dibuat secara khusus oleh lembaga yang menangani perkara anak. Adapun, salah satu dari lembaga itu adalah lembaga peradilan.

Ketentuan lebih lanjut yang diatur dalam Pasal 12 maupun Pasal 25 akan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP). Tentunya, bagi lembaga lain di luar lembaga yudikatif (eksekutif), bisa saja pengaturan itu diatur dalam PP. Akan tetapi, ketentuan yang sudah masuk ke ranah peradilan tidak bisa diatur dalam peraturan pemerintah, melainkan lebih tepat diatur dalam peraturan Mahkamah Agung. Mengingat sejak penyatuan atap yang didasari oleh penyempurnaan independensi peradilan pada 2004, hal-hal mengenai administrasi peradilan dilaksanakan di bawah Mahkamah Agung.

Selain dari pendelegasian yang tidak tepat, terdapat pula pendelegasian yang mengkhawatirkan di tataran implementasi, yakni ketentuan Pasal 71 Ayat (2) Huruf b tentang Pidana Tambahan berupa Pemenuhan Kewajiban Adat. Bentuk dan tata cara pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam PP. Mungkinkah PP mengidentifikasi, mengatur bentuk, dan mengatur tata cara pelaksanaan sanksi adat bagi anak di seluruh suku di Indonesia? Sementara itu, dalam Pasal 10 KUHP, pidana tambahan hanya berupa i) pencabutan hak-hak tertentu, ii) perampasan barang-barang tertentu, dan iii) pengumuman putusan hakim. Selain itu, dalam UU Pengadilan Anak, disebutkan bahwa pidana tambahan hanya berupa perampasan hak tertentu dan pembayaran ganti rugi.

Pada penjelasan Pasal 71 Ayat (2) Huruf b hanya dijelaskan bahwa *kewajiban adat* adalah 'denda atau tindakan yang harus dipenuhi berdasarkan norma adat setempat yang tetap menghormati harkat dan martabat Anak serta tidak membahayakan kesehatan fisik dan mental Anak'. Dalam naskah akademik, tidak disebutkan alasan pemenuhan kewajiban adat masuk dalam salah satu jenis pidana tambahan. Pembuatan PP yang berisi tentang bentuk dan tata cara pelaksanaan sanksi pidana tambahan berupa pemenuhan kewajiban adat tidak mungkin terealisasi dengan baik.

### **Bantuan Hukum**

Dalam Pasal 3 UU SPPA, salah satu hak setiap anak dalam proses peradilan pidana adalah memperoleh bantuan hukum dan bantuan lain secara efektif. Pasal 23 Ayat (1) menyebutkan bahwa dalam setiap tingkat pemeriksaan, anak yang berkonflik dengan hukum wajib diberikan bantuan hukum dan didampingi oleh Pembimbing Kemasyarakatan atau pendamping lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Permasalahan dalam pelaksanaan bantuan hukum saat ini adalah kapasitas maupun kualitas pemberi bantuan hukum yang terbatas. Advokat misalnya, meski secara jumlah banyak, tidak semuanya memiliki keahlian khusus dalam menangani perkara anak. Selain itu, sebaran advokat tidak merata; kebanyakan advokat terpusat di kota-kota besar. Jika jumlah pembimbing kemasyarakatan atau pendamping lain tidak diatur penyebarannya yang disesuaikan dengan jumlah perkara anak, pelaksanaan bantuan hukum bagi anak yang berkonflik dengan hukum akan bernasib setali tiga uang dengan pelaksanaan Pasal 56 KUHP sebagaimana disebutkan di atas.

### **Kecerobohan dalam Menentukan Sanksi Pidana**

Dalam Bab XII tentang ketentuan pidana, terdapat tiga pasal yang dapat memidanakan hakim dan pejabat pengadilan. Pasal-pasal itu sebagai berikut.

- Pasal 96  
Penyidik, penuntut umum, dan hakim yang dengan sengaja tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1)<sup>71</sup>, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

---

<sup>71</sup> Pelaksanaan diversi.

- Pasal 100  
Hakim yang dengan sengaja tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 35 ayat (3)<sup>72</sup>, pasal 37 ayat (3)<sup>73</sup>, dan pasal 38 ayat (3)<sup>74</sup> dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun.
- Pasal 101  
Pejabat pengadilan yang dengan sengaja tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 62<sup>75</sup> dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun.

UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sejalan dengan ketentuan itu, salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lain. Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Hakim memiliki independensi dalam menjalankan tugasnya. Ketentuan pidana dalam Pasal 96, 100, dan 101 merupakan ancaman pidana terhadap penyelenggaraan hukum formil (hukum acara) pada peradilan pidana anak. Ancaman pidana terhadap hukum formil dapat mempengaruhi independensi hakim dalam melaksanakan tugas yudisialnya. Ancaman pidana terhadap hakim dapat membatasi dan mempengaruhi kemerdekaan dirinya dalam memutus perkara. Dengan demikian, hal itu bertentangan dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945.

Di samping bertentangan dengan konstitusi, ketentuan pasal-pasal tersebut tidak mempertimbangkan kondisi riil di lapangan. Hal itu terlebih bagi hakim-hakim yang memiliki beban perkara yang banyak, termasuk perkara-perkara di luar kasus pidana anak. Tingkat kompleksitas perkara juga mempengaruhi waktu penyelesaian perkara. Untuk itu, memutus

---

<sup>72</sup> Untuk kepentingan pemeriksaan sidang pengadilan, hakim dapat melakukan penahanan paling lama 10 hari dan dapat diperpanjang oleh Ketua Pengadilan Negeri paling lama 15 hari. Jika dalam jangka waktu itu telah berakhir dan hakim belum memberikan putusan, anak wajib dikeluarkan demi hukum.

<sup>73</sup> Untuk kepentingan pemeriksaan di tingkat banding, hakim banding dapat melakukan penahanan paling lama 10 hari dan dapat diperpanjang oleh Ketua Pengadilan Banding paling lama 15 hari. Jika dalam jangka waktu itu telah berakhir dan hakim belum memberikan putusan, anak wajib dikeluarkan demi hukum.

<sup>74</sup> Untuk kepentingan pemeriksaan di tingkat kasasi, hakim kasasi dapat melakukan penahanan paling lama 15 hari dan dapat diperpanjang oleh Ketua Mahkamah Agung paling lama 20 hari. Jika dalam jangka waktu itu telah berakhir dan hakim belum memberikan putusan, anak wajib dikeluarkan demi hukum.

<sup>75</sup> Kewajiban memberikan petikan putusan pada hari putusan diucapkan dan memberikan salinan putusan paling lama lima hari sejak putusan diucapkan kepada anak atau advokat atau pemberi bantuan hukum lain, pembimbing pemasyarakatan, dan penuntut umum.

perkara sesuai dengan waktu yang ditentukan dalam Pasal 35, 37, dan 38—yakni 25 hari untuk pengadilan tingkat pertama dan banding serta 35 hari untuk Mahkamah Agung—bukan soal mudah bagi hakim-hakim itu.

Pemidanaan hakim dalam undang-undang tidak efektif dan tidak menyelesaikan masalah. Jika banyak hakim khusus anak yang dipidana, apakah UU SPPA telah mengantisipasi ketersediaan hakim khusus anak untuk menggantikannya? Meski UU itu memberikan masa waktu lima tahun untuk mempersiapkan APH khusus anak, pada kenyataannya, banyak sekali amanat UU yang tidak terealisasi sesuai dengan waktunya. Dengan demikian, untuk mencegah timbulnya masalah baru, sebaiknya pelanggaran administrasi bagi aparat penegak hukum cukup diselesaikan dengan ketentuan batal demi hukum dan/atau pemberian sanksi di level administratif saja.

#### ***4. UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi: Lemah Sejak Perencanaan, Rapuh dalam Materi Muatan***

Satu dari tiga puluh RUU yang disahkan oleh DPR pada 2012 adalah RUU tentang Pendidikan Tinggi (RUU Dikti). RUU itu sudah masuk dalam daftar Prolegnas sejak 2010, tetapi baru mulai dibahas pada 2011 dan pembahasannya berlanjut sampai 2012.

Pembahasan RUU Dikti banyak mendapat perhatian publik, baik mereka yang mendukung ataupun menolak. Pro-kontra masyarakat semakin tersebar luas ketika media cetak dan elektronik ikut aktif mewartakannya. Seakan tidak mau ketinggalan, pembahasan di internal antara DPR dan Pemerintah pun berlangsung alot. Tercatat dua kali RUU Dikti ditunda pembahasannya, bahkan penundaan yang kedua terjadi pada akhir batas waktu sehingga terpaksa ikut menunda pengesahannya yang sudah dijadwalkan sebelumnya.

Dinamika yang terjadi selama pembahasan tidak hanya berkaitan dengan substansi, tetapi juga aspek formal pembentukannya. Munculnya RUU Dikti merupakan respons dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 yang menyatakan UU No. 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (UU BHP) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara keseluruhan. Namun, keputusan politik yang diambil oleh DPR untuk membentuk RUU Dikti sebagai pengganti RUU BHP tidaklah tepat.

#### **Lemah Sejak Perencanaan**

Dalam Rapat Paripurna DPR 7 April 2011, disahkan RUU Dikti menjadi usulan inisiatif DPR. Pengesahan itu sekaligus menunjuk Komisi X mewakili DPR dalam melakukan pembahasan bersama Pemerintah. Momentum itulah yang memulai pembahasan RUU Dikti setelah sebelumnya sudah masuk dalam daftar Prolegnas sebagai RUU prioritas sejak 2010.

Apabila melihat judulnya, UU Dikti mengatur pendidikan tinggi secara luas; tidak hanya dalam aspek tertentu saja. Namun, pada substansi atau materi pengaturannya, UU itu lebih dominan mengatur mengenai perguruan tinggi, khususnya dalam aspek tata kelola.<sup>76</sup> Jadi, tidak mengherankan apabila pada awal pendaftarannya dalam Prolegnas 2011, RUU Dikti diberi judul RUU Tata Kelola Pendidikan Tinggi. Perubahan judul UU dilakukan oleh Komisi X DPR melalui mekanisme rapat internal; dari “RUU Tata Kelola Perguruan Tinggi” menjadi “RUU Pendidikan Tinggi”.

Perubahan judul RUU menjadi permasalahan yang serius dalam pembahasan suatu RUU. Judul RUU haruslah mencerminkan hal yang diatur, termasuk ruang lingkup pengaturan dan fokus penyelesaian masalah dari produk hukum itu. Dalam perubahan judul dari RUU Tata Kelola Perguruan Tinggi menjadi RUU Pendidikan Tinggi, terlihat sangat jelas perbesaran cakupan pengaturannya. Hal itu, secara otomatis, ikut memperbesar materi muatan pengaturannya sehingga jelas akan berpengaruh terhadap tujuan awal pengaturannya. Dengan kata lain, indikasi bahwa RUU Dikti sudah mengalami perubahan signifikan, yang juga mengubah tujuan pengaturan, sudah terlihat dari awal perencanaan.

#### **Kekosongan Hukum Setelah Putusan MK NO. 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009**

Setelah MK mengeluarkan putusan No. 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009, yang berimplikasi “membatalkan” UU BHP secara keseluruhan, muncul anggapan bahwa semua perguruan tinggi yang berstatus Badan Hukum Milik Negara (PT BHMN) tidak memiliki dasar hukum dalam melakukan segala aktivitasnya. Anggapan itu sempat menimbulkan kebingungan, terutama di kalangan internal PT BHMN.<sup>77</sup> Namun, sebenarnya, anggapan itu tidak sepenuhnya benar karena pada dasarnya pengaturan dalam UU BHP didasari oleh pengaturan dalam UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), yang sampai saat ini masih berlaku.

Anggapan adanya kekosongan hukum lebih tepat ditujukan untuk satu aspek saja, yaitu tata kelola perguruan tinggi BHMN. Kekosongan hukum itu disebabkan setelah pengesahan UU BHP, PP No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi dan PP No. 61 Tahun 1999 tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri Sebagai Badan Hukum direvisi menjadi PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

PP No. 17 Tahun 2010 tidak mengatur perihal tata kelola perguruan tinggi BHMN karena dianggap sudah diatur dalam UU BHP. Setelah putusan MK yang “membatalkan” UU BHP, ketentuan mengenai tata kelola perguruan tinggi BHMN pun menjadi tidak memiliki kekuatan hukum mengikat lagi. Namun, kondisi itu tidak berlarut-larut karena pada September 2010, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah untuk mengisi kekosongan hukum itu, yaitu

---

<sup>76</sup> Berdasarkan draf RUU Pendidikan Tinggi tanggal 27 September 2011 (99 pasal) sampai dengan draf akhir UU Dikti.

<sup>77</sup> <http://www.republika.co.id/berita/pendidikan/berita/10/04/07/109785-bambang-sudibyo-bhmn-masih-ada-meski-uu-bhp-dibatalkan> diakses pada 20 Maret 2011

PP No. 66 Tahun 2010 tentang Perubahan atas PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. PP itu memperjelas status tata kelola dari perguruan tinggi BHMN. Dengan demikian, sebenarnya, permasalahan terkait dengan kekosongan hukum dalam aspek tata kelola perguruan tinggi sudah tidak relevan lagi untuk dijadikan argumentasi dibentuknya produk hukum baru, termasuk UU Dikti.

### **Perang kepentingan Setelah Pembentukan PP No. 66 Tahun 2010**

Solusi yang ditawarkan Pemerintah melalui PP No. 66 Tahun 2010 ternyata tidak memuaskan semua *stakeholders*. Titik ketidaksepahaman terletak pada pengaturan mengenai perubahan status dari perguruan tinggi yang saat ini berstatus BHMN menjadi perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah (PTP), yang diatur dalam Pasal 220A Ayat (4) PP No. 66 Tahun 2010. Pergantian status itu dianggap akan mengurangi otonomi perguruan tinggi BHMN saat ini.

Walaupun ada penolakan dari berbagai pihak, PP No. 66 Tahun 2010 tetap berlaku. Hal itu bisa terjadi lebih disebabkan adanya masa transisi yang diberikan oleh PP No. 66 Tahun 2010. Dengan adanya masa transisi, PT BHMN tidak perlu segera mengubah statusnya menjadi PTP. PP No. 66 Tahun 2010 memberikan masa waktu tiga tahun untuk perguruan tinggi BHMN menyesuaikan statusnya. Artinya, baru pada 2013, status PTP harus sudah diterapkan.

Pengaturan mengenai masa transisi tersebut ternyata memunculkan permasalahan baru, yaitu interpretasi yang tidak jelas dari pengertian masa transisi yang ada pada PP No. 66 Tahun 2010. Ada yang beranggapan bahwa masa waktu tiga tahun adalah perubahan yang dilakukan secara bertahap. Namun, ada pula yang beranggapan bahwa selama tiga tahun, perguruan tinggi BHMN tidak perlu melakukan apa pun karena penyesuaian dapat dilakukan pada akhir masa tiga tahun itu. Perbedaan pendapat itulah yang kemudian menjadi pemicu konflik internal di Universitas Indonesia antara Majelis Wali Amanat (MWA) dengan Rektor, yang sempat menyita perhatian dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.<sup>78</sup>

### **Aspek Formal RUU Pendidikan Tinggi**

Berbicara mengenai undang-undang, tidak hanya melihat aspek substansi atau materiil, tetapi juga aspek formil yang turut menentukan sah atau tidaknya undang-undang. Penilaian aspek formil perlu merujuk pada UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan perubahan dari UU No. 10 Tahun 2004.

Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa salah satu asas yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan<sup>79</sup>. Dalam UU Dikti, jelas bahwa jenis peraturan perundang-undangannya adalah

<sup>78</sup> <http://nasional.kompas.com/read/2011/09/05/16342617/SBY.Tak.Campuri.Konflik.Internal.UI> diakses pada 12 Januari 2012.

<sup>79</sup> Asas lain yang harus dipenuhi peraturan perundang-undangan menurut Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 adalah kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

undang-undang. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Pasal 7 Ayat (1), undang-undang menempati urutan ketiga setelah UUD 1945 dan TAP MPR.

Dalam Pasal 10 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa ada lima materi muatan yang harus diatur dalam suatu undang-undang, yaitu:

1. berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945;
2. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
3. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
4. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
5. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Kelima materi muatan di atas dapat menjadi pisau analisis dalam menentukan materi muatan yang diatur dalam RUU Pendidikan Tinggi.

### **1. Pengaturan Lebih Lanjut Mengenai Ketentuan UUD 1945**

Pengaturan mengenai sistem pendidikan nasional dalam UUD 1945 secara khusus diatur dalam Pasal 31. Berikut Pasal 31 Ayat (3) UUD 1945.

*“Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan **satu** sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang”*

Dari pasal tersebut, dapat diketahui bahwa pengaturan mengenai sistem pendidikan nasional diatur secara terpusat dalam satu undang-undang saja. Undang-undang yang diamanatkan oleh pasal itu sudah diatur dalam UU No. 20 Tahun 2003. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa materi muatan dari RUU Pendidikan Tinggi, yang juga merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional, bukanlah ketentuan lebih lanjut dari Pasal 31 UUD 1945.

### **2. Perintah Suatu Undang-Undang untuk Diatur dengan Undang-Undang Lainnya**

Materi muatan undang-undang bisa juga berasal dari materi pendelegasian dari undang-undang lain atau secara sederhana dapat dipahami sebagai ketentuan yang diamanatkan dari satu undang-undang kepada undang-undang lainnya. Dalam konteks UU Dikti, undang-undang yang mungkin memberikan pendelegasian pengaturan adalah UU Sisdiknas karena substansinya merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional.

Apabila UU No. 20 Tahun 2003 dicermati, tidak satu pun pasal yang mendelegasikan pembentukan undang-undang baru terkait dengan pendidikan tinggi. Justru, pendelegasian untuk pengaturan mengenai pendidikan tinggi diberikan pada peraturan pemerintah, bukan undang-undang. Dalam Pasal 24 Ayat (3) UU No. 20 Tahun 2003 disebutkan bahwa *“Ketentuan mengenai penyelenggaraan pendidikan tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah”*. Adapun, pendelegasian yang diberikan oleh UU No. 20 Tahun 2003 pada undang-undang lain terkait pengaturan mengenai badan hukum pendidikan. Sementara itu, UU BHP sudah dinyatakan tidak mengikat oleh MK pada akhir 2009. Dengan tidak ditemukannya pasal yang mengatur mengenai pendelegasian ketentuan mengenai pendidikan tinggi untuk diatur dalam undang-undang, dapat dipastikan materi muatan RUU Pendidikan Tinggi bukan berasal dari perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang lain.

Dari analisis di atas, patut untuk dipertanyakan motif sebenarnya dari pembentukan UU Dikti. Apakah memang untuk menghidupkan kembali “roh” dari UU BHP atau tidak? Untuk hal itu, DPR atau kalangan lain yang mendukung adanya RUU Pendidikan Tinggi terkesan enggan untuk mengakuinya, mengingat citra UU BHP sudah terlanjur buruk di mata masyarakat.

### **3. Pengesahan Perjanjian Internasional Tertentu**

Sebagai suatu negara, Indonesia tidak terlepas dari konstelasi global atau internasional, yang dalam pergaulannya kerap membentuk perjanjian-perjanjian internasional. Namun, sebagai negara yang memiliki kedaulatan sendiri, perjanjian internasional tidak langsung bisa berlaku di Indonesia, harus terlebih dahulu diratifikasi dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan konteks RUU Pendidikan Tinggi, rancangan undang-undang itu tidak berkaitan secara langsung dengan perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia. Dalam dasar hukum yang tercantum dalam bagian “dasar mengingat”, tidak ada kutipan satu perjanjian internasional pun. Begitupun dengan bagian dasar yuridis dalam Naskah Akademik RUU Pendidikan Tinggi, tidak sedikit pun membahas perjanjian internasional. Dapat dipastikan bahwa materi muatan RUU Pendidikan Tinggi tidak berasal dari pengesahan perjanjian internasional.

### **4. Tindak Lanjut Atas Putusan Mahkamah Konstitusi**

Tersiar kabar bahwa RUU Pendidikan Tinggi merupakan tindak lanjut dari Putusan MK, tepatnya Putusan MK No. 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009. Hal itu dijelaskan panjang lebar, baik dalam penjelasan umum maupun Naskah Akademik dari RUU Pendidikan Tinggi. Namun, menjadi pertanyaan kemudian, apakah tepat bentuk tindak lanjut putusan tersebut yang dilakukan dengan pembentukan UU Pendidikan Tinggi? Bukankah UU yang “dibatalkan” oleh Putusan tersebut adalah UU BHP?

Dua pertanyaan di atas perlu dijawab dan dibuktikan terlebih dahulu. Jangan sampai pembentuk undang-undang kemudian keliru menafsirkan Putusan MK tersebut. Dalam menjawab kedua pertanyaan tersebut, pertama harus dijabarkan terlebih dahulu amar putusan dari Putusan MK No. 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009, terutama yang terkait dengan tata kelola perguruan tinggi dan UU BHP.

Dalam amar Putusan MK tersebut, disebutkan bahwa UU BHP bertentangan dengan UUD 1945 sehingga dinyatakan tidak mengikat. Argumentasi hakim yang terjabarkan dalam Putusan MK itu adalah istilah BHP diartikan sebagai satu status khusus. Jadi, terjadi pemaksaan penggunaan status badan hukum kepada seluruh institusi pendidikan, sedangkan hal itu bertentangan dengan kebebasan berserikat yang dijamin UUD 1945.

Dari penjabaran amar putusan tersebut, terlihat bahwa MK hanya “membatalkan” UU BHP, tidak termasuk substansi mengenai pendidikan tinggi dalam UU No. 20 Tahun 2003. Putusan MK itu pun tidak kemudian memberikan amanat apapun, termasuk pembentukan undang-

undang lain. Selain itu, Putusan MK itu tidak menjadikan adanya kekosongan hukum dalam tata kelola perguruan tinggi, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Maka itu, keputusan politik yang dibuat oleh DPR untuk membentuk RUU Pendidikan Tinggi dapat dikatakan berlebihan dan tidak sesuai dengan kebutuhan yang ada. Hal itu sekaligus mengkonfirmasi bahwa materi muatan RUU Pendidikan Tinggi bukan hanya sekadar tindak lanjut dari Putusan MK, tetapi substansinya sudah terlalu meluas.

### **Pemenuhan Kebutuhan Hukum Dalam Masyarakat**

Argumentasi pembuatan peraturan yang sering keluar adalah “untuk memenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat”. Kriteria itu memang kerap menjadi pilihan bagi pembentuk undang-undang untuk mengakomodasi kepentingan politiknya dalam pembentukan undang-undang. Kriteria itu sering mempermudah pencarian alasan pembentukan undang-undang, tanpa harus merujuk pada peraturan perundang-undangan mana pun. Jadi, kriteria terakhir itu kerap disebut sebagai kriteria “tong sampah”.

Namun, dalam konteks UU Dikti, seharusnya pembentuk undang-undang memiliki argumentasi yang jelas apabila ingin menggunakan alasan itu sebagai materi muatan UU Dikti. Dengan kata lain, pembentuk undang-undang harus mampu membuktikan bahwa UU Dikti memang dibutuhkan masyarakat.

Kondisi yang terjadi saat ini, substansi dari UU Dikti hanya dibutuhkan atau hanya mengakomodasi kepentingan sebagian pihak saja, yaitu mereka yang tidak menginginkan PP No. 66 Tahun 2010 berlaku dan menginginkan status BHMN atau sejenisnya tetap berlaku. Sementara itu, kepentingan *stakeholders* lain—seperti pegawai atau mahasiswa—masih terabaikan. Kondisi itu diperburuk dengan sulitnya akses masyarakat terhadap pembahasan RUU Pendidikan Tinggi, terutama dalam mendapatkan dokumen-dokumen terkait, seperti draf RUU terbaru.

### **KESIMPULAN**

UU Dikti memiliki permasalahan dalam aspek formil perundang-undangannya, yaitu tidak memiliki materi muatan yang sesuai dengan jenis dan hierarkinya. Sepenting apa pun substansinya, tetap saja rancangan undang-undang itu lemah dasar hukumnya.

Dalam konteks ruang lingkup pengaturan, RUU Pendidikan Tinggi dibuat secara berlebihan. Dampaknya menjadikan RUU itu tidak menjawab permasalahan yang ada, bahkan cenderung menimbulkan permasalahan baru. Dalam konteks peraturan perundang-undangan, adanya UU Dikti memberikan preseden buruk perihal kewenangan pembentukan peraturan karena peraturan mengenai pendidikan tinggi seharusnya menjadi kewenangan Pemerintah melalui PP.

Dalam kondisi tersebut, UU Dikti sangat berpotensi tidak berlaku secara maksimal dalam menyelesaikan permasalahan. Pengaturan yang tumpang tindih cenderung justru memunculkan permasalahan baru.

## 5. UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta: Yang Sakral dan Yang Sekuler

“*Katentremaning gesang gumantung raos panarimo*”<sup>80</sup>  
(anonim)

### I. Pengantar: Yang Sakral dan Yang Sekuler

Bicara tentang keistimewaan Yogyakarta pada masa kini tentu turut memanggil pembicaraan tentang persinggungan antara sejarah dan dinamika politik kontemporer. Yogyakarta bukan kota yang hadir kemarin sore, begitu kata sejarah. Jika kita menarik tali sejarah dari Perjanjian Giyanti, pembahasan mengenai Yogyakarta harus kita mulai sejak 1755. Ketika itu, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, yang dianggap sebagai penerus Kasultanan Mataram, resmi berdiri sebagai kerajaan *vassal* dari VOC. Selanjutnya, Yogyakarta berstatus sama di bawah pemerintah kolonial Hindia Belanda dan akhirnya di bawah pemerintah pendudukan Jepang.

Setelah Republik Indonesia berdiri, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII menyatakan bergabungnya Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Paku Alaman sebagai bagian dari wilayah Republik Indonesia. Kompensasi dari penggabungan itu adalah konsep yang hingga kini dikenal sebagai ‘Keistimewaan’.

### II. Sejarah Sosio-Politik Yogyakarta

Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, dalam sejarahnya, barang kali hampir tidak pernah menjadi Kasultanan yang “merdeka”, melainkan negeri dependen (*vasal state*) dari penguasa Hindia Belanda. Meskipun begitu, memang statusnya agak lebih tinggi ketimbang beberapa daerah-daerah nonswapraja lain di Hindia Belanda. Posisinya terkesan khusus, lebih istimewa, ketimbang—misalnya—daerah-daerah di Sumatra dan Timur Hindia Belanda.

Awalnya adalah perpecahan yang terjadi di dalam tubuh Kasultanan Mataram pada era Paku Buwono II. Perpecahan itu mengakibatkan terpecahnya wilayah Mataram menjadi dua Kasultanan besar sebagai konsekuensi ditandatanganinya Perjanjian Giyanti, yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kasultanan Surakarta Hadiningrat. Pada masa berikutnya, di dalam Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, muncul sempalan, yakni Kadipaten Paku Alaman. Sementara itu, di dalam Kasultanan Surakarta Hadiningrat pun muncul sempalan, yakni Puro Mangkunegaraan.

Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi, saudara kandung Paku Buwono II, yang tidak puas dengan keadaan saat itu. Pada saat itu, Paku Buwono II, beserta Kasultanan Mataram, secara politik telah berada dalam genggamannya VOC. Sedikit demi sedikit, kekuasaan Mataram tergerus. Hal itu menimbulkan ketidakpuasan dalam diri Pangeran Mangkubumi.

---

<sup>80</sup> ‘Tentramnya hidup bergantung dari rasa penerimaan’ (penerjemahan dalam bahasa Indonesia dilakukan oleh penulis)

Ketidakpuasan tersebut dilampiaskan oleh Pangeran Mangkubumi dengan mengadakan pemberontakan-pemberontakan serius terhadap Kasultanan Mataram. Pelan tapi pasti, kekuatan Pangeran Mangkubumi berhasil memukul kekuatan Mataram plus VOC. Keadaan itu memaksa VOC untuk mengadakan perundingan dengan Pangeran Mangkubumi. Perundingan itu bermuara pada ditandatanganinya Perjanjian Giyanti pada 1775. Perjanjian itu pada intinya memberikan separuh bagian selatan dari wilayah Kasultanan Mataram kepada Pangeran Mangkubumi. Separuh wilayah bagian selatan itulah yang pada kemudian hari diberi nama Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Pangeran Mangkubumi lantas mendeklarasikan diri sebagai Sultan Hamengku Buwono I yang memerintah Kasultanan itu.

Sejak saat itu, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat menjadi negara berdaulat yang dependen dari kekuasaan VOC. Secara berturut-turut, kemudian Yogyakarta menjadi negara dependen dari pemerintah kolonial Hindia Belanda, Kerajaan Inggris, dan akhirnya ke dalam naungan pemerintah Republik Indonesia. Meskipun secara politis, tampaknya Yogyakarta tidak pernah menjadi negara merdeka sepenuhnya, ada aspek lain yang mesti dicermati dalam membahas Yogyakarta. Aspek itu adalah aspek 'sosiologis', yakni adanya memori kolektif dalam kehidupan publik yang menyandarkan pada kharisma seorang sultan. Hal itu menjadi penting tatkala kita mengingat respons dan reaksi masyarakat Yogyakarta ketika sedang dilakukan pembahasan RUU Keistimewaan Yogyakarta, khususnya soal penetapan sultan sebagai gubernur.

### III. Evolusi Konsep Keistimewaan Yogyakarta

Dengan latar sejarah sosio-politik yang diuraikan pada bagian sebelumnya, bagian ketiga ini memaparkan perihal bentuk dan konsep keistimewaan yang pernah tersemat pada Yogyakarta sejak era VOC hingga Era Republik Indonesia. Pemahaman terhadap evolusi itu sekiranya dapat memberi kerangka paradigmatis dari substansi Keistimewaan Yogyakarta sehingga dapat membandingkannya dengan tema-tema pokok yang termaktub pada dasar hukum terkini dari keistimewaan: UU No. 13 Tahun 2012.

**Era VOC.** Dapat dikatakan, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat lahir dari interaksi antara sebagian kekuatan Mataram dan VOC. VOC adalah penguasa Hindia Belanda saat itu dan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat adalah negara dependen/swaprajanya. Dapat dikatakan, konsep keistimewaan bermula dari sini, yakni awal mula Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan.

**Era Kerajaan Inggris.** Pada era ini, hampir tidak ada perubahan berarti dalam relasi negara induk – negara dependen; hampir sepenuhnya sama dengan era VOC.

**Era Pemerintah Kolonial Hindia Belanda.** Era ini muncul tatkala VOC angkat kaki dari Nusantara, lalu Kerajaan Belanda membentuk pemerintahan kolonial di bumi Nusantara. Konsep keistimewaan masih tidak berubah, yakni penyematan sebutan negara dependen/swapraja pada Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Bentuk dari pengakuan pemerintah kolonial itu dituangkan dalam perjanjian politik. Perjanjian itu terus-menerus ditandatangani pada masa transisi pergantian sultan. Perjanjian terakhir yang ditandatangani

antara pemerintah kolonial dan kasultanan diadakan pada 1940, yakni antara Sultan Hamengku Buwono IX dan pemerintah kolonial Belanda yang diwakili oleh Lucien Adam.

**Era Pemerintah Pendudukan Jepang.** Pada era ini, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat pun tak berubah kedudukannya, meskipun berada dalam era pendudukan Jepang di tengah berkecamuknya perang dunia. Oleh pemerintah pendudukan Jepang, wilayah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat disebut sebagai *Kooti*, yang artinya lebih kurang sama dengan daerah swapraja atau istimewa.

**Era Republik Indonesia.** Pada era awal dibentuknya Republik Indonesia, Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII segera merespons hubungan hukum antara pemerintah Republik Indonesia dan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Paku Alaman. Sultan dan Adipati menetapkan Amanat, yang dikenal dengan sebutan Amanat 5 September 1945. Inti isi amanat/dekrit itu adalah integrasi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Paku Alaman dalam pemerintahan Republik Indonesia. Integrasi itu mengandung satu persyaratan, yakni status istimewa. Secara implisit, status itu layak diberikan tanpa permintaan berdasarkan Pasal 18D UUD 1945 (sebelum amandemen) dan UU No. 22 Tahun 1948. Walaupun begitu, pengukuhan secara hukum perihal status keistimewaan tetap dipertahankan melalui UU No. 3 Tahun 1950, UU No. 19 Tahun 1950, dan UU No. 9 Tahun 1955. Hingga pada akhirnya, pada era reformasi, muncullah undang-undang baru yang mengatur secara tegas dan terperinci mengenai status Keistimewaan Yogyakarta, yaitu UU No. 13 Tahun 2012.

#### **IV. UU No. 13 Tahun 2012: Beberapa Tema Pokok**

Pada bagian terakhir ini, dikemukakan diskursus terkait proses penyusunan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta (**UUK**).

##### **Penetapan Sultan/ Adipati sebagai Gubernur/ Wakil Gubernur**

Perihal penetapan sultan/adipati sebagai gubernur/wakil gubernur mungkin menjadi muatan dalam UUK yang paling banyak menuai pro-kontra. Pemerintah pusat (eksekutif) di satu sisi menghendaki gubernur/wakil gubernur dipilih langsung oleh masyarakat Yogyakarta. Di sisi lain, banyak elemen masyarakat Yogyakarta, intelektual publik, lembaga swadaya masyarakat, dan pihak keraton sendiri menghendaki gubernur/wakil gubernur ditetapkan saja: sultan sebagai gubernur dan dipati Paku Alam sebagai wakil gubernur. Akhirnya, UUK menggariskan gubernur dan wakil gubernur ditentukan dengan mekanisme penetapan DPRD DIY sebagai berikut.

- a. Setelah penyampaian visi, misi, dan program, DPRD DIY **menetapkan** Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.
- b. Berdasarkan penetapan itu, DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.
- c. Presiden lalu mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur itu berdasarkan usulan Menteri.

- d. Menteri menyampaikan pemberitahuan tentang pengesahan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada DPRD DIY serta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam.
- e. Masa jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan. Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur tidak terikat ketentuan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

### **Kelembagaan dan Anggaran**

Dalam hal kewenangan kelembagaan, UUK mengaturnya pada Pasal 30. Melalui pasal itu, kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diselenggarakan dengan bersandar pada efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Lebih lanjut, ketentuan mengenai penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais).

Dalam hal anggaran/keuangan daerah, pada dasarnya, berlaku semua peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan daerah terhadap Pemerintah Daerah DIY, tetapi ada kekhasan sehubungan dengan status keistimewaan. Untuk itu, pemerintah pusat menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara. Dana dalam rangka pelaksanaan keistimewaan pemerintahan daerah itu untuk selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY.

Dana tersebut kemudian populer dengan sebutan “dana keistimewaan” yang diperuntukkan bagi Pemerintah Daerah DIY dan dikelola oleh Pemerintah Daerah DIY. Pengalokasian dan penyalurannya dilakukan melalui mekanisme transfer ke daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengalokasian dan penyaluran dana keistimewaan diatur dengan peraturan Menteri Keuangan. Selain itu, sebagai mekanisme evaluasi, Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan keistimewaan DIY kepada pemerintah melalui menteri pada setiap akhir tahun anggaran.

### **Kebudayaan**

Dalam UUK, Pemerintah Daerah DIY diberikan amanat untuk melaksanakan “kewenangan kebudayaan”. Kewenangan itu diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Lebih lanjut, ketentuan mengenai pelaksanaan kewenangan kebudayaan itu dapat diatur dalam Perdais.

## **Pertanahan dan Tata Ruang**

Persoalan pertanahan dan tata ruang sempat memancing perdebatan yang cukup serius. Hal itu disebabkan adanya semangat reformasi agraria yang kini sedang hangat dibicarakan. UUK akhirnya mengatur bahwa dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Paku Alaman dinyatakan sebagai badan hukum. Dengan demikian, Kasultanan—sebagai badan hukum—merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan. Demikian pula Kadipaten—sebagai badan hukum—merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.

Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Untuk itu, Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Meskipun begitu, hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten tersebut harus didaftarkan pada lembaga pertanahan. Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten itu dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, pendaftaran atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten. Selanjutnya, pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

Dalam hal tata ruang, kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Dalam pelaksanaan itu, Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY. Lebih lanjut lagi, kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten juga harus ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten lebih lanjut harus diatur pula dalam Perdas.

## ***6. UU No. 15 Tahun 2012 tentang Veteran Republik Indonesia: Balas Jasa Bagi yang Berjasa***

Memperingati hari TNI pada 5 Oktober 2012, Presiden memberi bingkisan kepada para veteran Republik Indonesia. Bingkisan istimewa itu berupa undang-undang yang diteken oleh Presiden pada tanggal yang sama dengan hari ulang tahun TNI. Undang-undang ini bukan merupakan undang-undang baru yang mengatur secara khusus tentang veteran. Sebelumnya, telah ada UU No. 7 Tahun 1967 tentang Veteran Republik Indonesia. Namun, berbagai perkembangan dalam skala nasional dan internasional mendorong perbaikan pengaturan

terkait dengan veteran di Indonesia. Undang-undang sebelumnya, yaitu UU No. 7 Tahun 1967 dipandang belum sepenuhnya mencerminkan pemberian penghargaan secara tepat terhadap jasa dan pengorbanan veteran.

Selain itu, dorongan perubahan pengaturan tentang veteran juga muncul dari level internasional dalam forum organisasi veteran internasional. Dalam forum itu, pemerintah selalu diimbau agar dapat mengklasifikasikan mantan pasukan yang bergabung dalam penugasan perdamaian internasional di bawah mandat PBB untuk diberikan Tanda Kehormatan Veteran RI.

Lahirnya undang-undang tersebut, secara filosofis, didasarkan pada ketentuan dalam konstitusi, yaitu Pasal 27 Ayat (3) terkait dengan kewajiban warga negara untuk melakukan pembelaan negara. Setiap warga Negara Indonesia mempunyai hak dan kewajiban membela, mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan NKRI, dan/atau ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Konsekuensi dari kewajiban itu adalah negara perlu memberikan penghargaan dan penghormatan berupa Tanda Kehormatan Veteran RI.

### **Memperluas Kategori Veteran**

Undang-undang tersebut juga menambahkan kategori veteran yang meliputi veteran pejuang kemerdekaan, pembela kemerdekaan dan perdamaian. Veteran pejuang kemerdekaan adalah warga Negara yang dalam masa revolusi fisik antara 17 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949 berperan secara aktif berjuang untuk mempertahankan NKRI dalam kesatuan bersenjata resmi dan/atau kelaskaran yang diakui oleh pemerintah pada masa perjuangan. Di dalam kategori itu, termasuk juga anggota satuan yang bertugas di bidang Palang Merah Indonesia (PMI)/tenaga kesehatan yang melaksanakan fungsi kesehatan lapangan, dapur umum/juru masak, persenjataan dan amunisi yang melaksanakan fungsi perbekalan, caraka, kurir/penghubung yang melaksanakan fungsi komunikasi, penjaga kampung/keamanan/mata-mata yang melaksanakan fungsi intelijen dalam rangka pengawasan wilayah, yang telah ditetapkan sebagai penerima Tanda Kehormatan Veteran RI.

Kategori kedua adalah veteran pembela kemerdekaan, yaitu WNI yang bergabung dalam kesatuan bersenjata resmi yang diakui oleh pemerintah yang berperan secara aktif dalam suatu peperangan menghadapi negara lain dalam rangka membela dan mempertahankan kedaulatan NKRI yang terjadi setelah 27 Desember 1949, yang telah ditetapkan sebagai penerima Tanda Kehormatan Veteran RI. Sementara itu, kategori ketiga adalah veteran perdamaian RI, yaitu WNI yang berperan secara aktif dalam pasukan internasional di bawah mandat PBB dalam rangka melaksanakan misi perdamaian dunia, yang telah ditetapkan sebagai penerima Tanda Kehormatan Veteran RI.

### **Upaya Meningkatkan Kesejahteraan**

Dasar pemikiran undang-undang tersebut adalah perlunya peningkatan kesejahteraan bagi para veteran dalam bentuk penyediaan perumahan, tunjangan kesehatan, jaminan sosial, dan sebagainya. Walaupun latar belakang itu tidak tertulis dalam naskah undang-undang, dalam beberapa pernyataan saat pembahasan RUU ini, anggota DPR mengungkapkan latar belakang

terkait dengan kesejahteraan itu.<sup>81</sup> Wakil Ketua Komisi I DPR TB Hasannudin mengatakan bahwa sudah saatnya negara menyejahterakan veteran. Menurut dia, sangat wajar kalau para pejuang mendapatkan kesejahteraan yang pantas, walaupun untuk implementasi ketentuan mengenai kesejahteraan itu, masih diperlukan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk peraturan pemerintah.<sup>82</sup>

Memang dalam materi pengaturannya, undang-undang ini melakukan perubahan mendasar terhadap tunjangan yang diberikan kepada veteran dibandingkan dengan UU No. 7 tahun 1967. UU No. 7 tahun 1967 mengatur bahwa pemberian tunjangan atau bantuan bagi veteran yang memerlukan bantuan dalam kehidupannya (Pasal 9 ayat (1)). Sementara itu, UU No. 15 Tahun 2012 mengatur konsep tunjangan bagi veteran tidak berdasarkan pada kondisi veteran akan tetapi pemberian tunjangan tersebut merupakan hak veteran yang wajib diberikan oleh negara karena jasa-jasanya terhadap negara.

Pasal 9 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1967	Pasal 1 angka 9 UU No. 15 Tahun 2012
Seseorang Veteran Republik Indonesia yang <u>berhubungan dengan perikehidupannya ternyata membutuhkan bantuan harus diberi bantuan</u> menurut ketentuan yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden yang mengatur cara pemberian serta bentuk bantuan bagi Veteran Republik Indonesia.	Tunjangan Veteran Republik Indonesia yang selanjutnya disebut tunjangan veteran adalah <u>tunjangan yang merupakan penghargaan dan dan penghormatan negara.</u>

Perubahan pengaturan menjadikan tunjangan merupakan hak bagi veteran, sedangkan negara mempunyai kewajiban untuk memberikannya. Maka itu, negara memberikan penghormatan dan penghargaan yang nyata atas jasa-jasa para pejuang yang masuk dalam kategori veteran pejuang kemerdekaan dan veteran pembela kemerdekaan.

### **Implikasi pada Anggaran Negara**

Ketentuan dalam UU No. 15 Tahun 2012 memberikan beban bagi anggaran negara untuk menjamin kesejahteraan veteran. Veteran akan mendapatkan tunjangan veteran, dana kehormatan, dan hak tertentu dari negara yang ditetapkan dengan peraturan presiden. Pengaturan itu tentu berdampak pada penambahan anggaran belanja negara. Dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi I DPR dengan LVRI, Ketua LVRI Letjen Purn. TNI Rais Abin mengungkapkan bahwa saat ini, terdapat sekitar 3.409 anggota LVRI. Dari jumlah itu, berdasarkan pendataan dari PT Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (Taspen), terdapat

<sup>81</sup> Komisi I Minta Masukan Legiun Veteran dan Pepabri, *detik.com*, 4 April 2012. <http://news.detik.com/read/2012/04/04/130911/1884883/10/>

<sup>82</sup> Pemerintah Berkomitmen Tingkatkan Kesejahteraan Veteran, *antaranews.com*, 8 Oktober 2012. Diunduh dari <http://id.berita.yahoo.com/pemerintah-berkomitmen-tingkatkan-kesejahteraan-veteran-084429548.html>

120.000 orang yang merupakan veteran pejuang kemerdekaan 1945—1949. Selanjutnya, dari jumlah itu, baru sebanyak 92.000 orang mendapatkan tunjangan.

Dengan adanya perluasan kategori veteran—dengan memasukkan veteran pembela kemerdekaan, terdapat penambahan jumlah veteran yang akan mendapatkan tunjangan dari negara sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 15 Tahun 2012. Walaupun terdapat dampak dari pemberlakuan undang-undang terhadap anggaran negara, ada pula sisi positifnya, yaitu negara memberikan penghargaan bagi WNI yang telah berjuang dan membela kemerdekaan.

### **Hambatan Implementasi**

Mencermati materi undang-undang tersebut, tampak bahwa pengaturannya masih bersifat sangat umum. Bahkan, untuk beberapa materi penting dalam undang-undang itu, dilakukan pendelegasian dalam bentuk peraturan di bawah undang-undang tanpa ada batasan yang jelas. Hal itu dapat menimbulkan potensi permasalahan dalam implementasinya.

Materi pengaturan undang-undang lebih banyak mengenai pengaturan hak bagi veteran. Sementara itu, pengaturan mengenai mekanisme atau prosedur untuk pemenuhan hak itu tidak diatur dalam undang-undang. UU Veteran Republik Indonesia lebih banyak memberikan pendelegasian pengaturan untuk materi-materi substansif itu. Pengelompokan aturan dalam undang-undang itu sebagai berikut.

Bab I	Ketentuan Umum
Bab II	Jenis Veteran Republik Indonesia
Bab III	Pemberian Tanda Kehormatan Veteran Republik Indonesia
Bab IV	Hak Veteran Republik Indonesia
Bab V	Kewajiban Veteran Republik Indonesia
Bab VI	Legiun Veteran Republik Indonesia
Bab VII	Larangan
Bab VIII	Ketentuan Pidana
Bab IX	Ketentuan Peralihan
Bab X	Ketentuan Penutup

Pembagian bab tersebut menunjukkan materi muatan pengaturan dalam undang-undang tersebut sangat sederhana. Substansi pokok dalam undang-undang, seperti tujuan awal pembentukannya, berkaitan dengan pemberian tanda kehormatan. Substansi itu diatur dalam Bab III. Akan tetapi, materi dalam bab itu juga sangat ringkas. UU Veteran Republik Indonesia meninggalkan persoalan terhadap implementasinya karena pengaturan ketentuan dalam undang-undang itu masih sangat umum. Arahkan untuk implementasinya belum terlihat, misalnya pembagian peran atau pengaturan kewenangan yang jelas dalam pemberian tanda kehormatan dan pemenuhan hak veteran.

Potensi masalah dalam implementasi antara lain terkait dengan pemberian gelar veteran bagi WNI. Undang-undang tersebut sudah mengidentifikasi beberapa hal sebagai berikut.

- Pemberian tanda kehormatan veteran menjadi wewenang Presiden. Selanjutnya, undang-undang tersebut mengatur pendelegasian pemberian tanda kehormatan kepada Menteri/Pejabat yang ditunjuk oleh Presiden. Selain itu, undang-undang juga mengatur pendelegasian pengaturan mekanisme pemberian tanda kehormatan itu dalam bentuk Peraturan Pemerintah.
- Pemberian sanksi pidana berupa penjara dan denda kepada orang yang mengaku sebagai veteran dan orang yang memberikan keterangan atau menyatakan orang lain sebagai veteran padahal keterangan tersebut tidak benar.

Undang-undang tersebut melihat bahwa ada potensi dalam pengimplementasian. Salah satunya terkait dengan mekanisme pemberian tanda kehormatan yang belum diberikan batasan yang jelas dalam undang-undang itu. Solusi yang ditempuh sebatas memberikan ancaman pidana bagi pelanggaran terkait dengan tanda kehormatan. Sementara itu, mekanisme untuk mencegah adanya orang yang mengaku sebagai veteran atau menerangkan orang lain sebagai veteran padahal tidak benar malah tidak diatur dalam undang-undang itu. Pengaturannya didelegasikan pada pengaturan yang lebih rendah dari undang-undang.

### **Sanksi Pidana, Solusi yang Tidak Tepat**

UU Veteran Republik Indonesia memuat sanksi pidana. Perbuatan yang dilarang oleh ketentuan pidana itu adalah mengaku sebagai veteran dan menyatakan orang lain sebagai veteran, padahal tidak benar (Pasal 22). Perbuatan kedua yang dilarang adalah mengaku sebagai anggota veteran padahal tidak benar dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain (Pasal 23). Pelanggaran terhadap Pasal 22 diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun dan/denda paling banyak Rp180.000.000, sedangkan pelanggaran Pasal 23 diancam dengan sanksi penjara paling lama lima tahun dan/atau denda paling banyak Rp225.000.000.

Pengaturan sanksi pidana sebagai langkah mengantisipasi atau menghukum perbuatan yang dilarang dalam undang-undang tersebut terkesan berlebihan. Solusi atas pelanggaran itu dapat diatasi dengan penerapan mekanisme pemberian tanda kehormatan dan pengawasan oleh organisasi veteran atau LVRI. Pelanggaran pasal yang diatur dalam Pasal 23 sebenarnya merupakan bentuk penipuan yang sudah diatur dalam KUHP.

## ***7. UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan: Langkah Awal Kedigdayaan Industri Pertahanan Dalam Negeri***

Inisiatif untuk membangun industri pertahanan sudah timbul sejak lama. Pada 1983, misalnya, sudah lahir industri militer yang sekarang dikenal dengan nama PT Pindad (Persero). Lahirnya industri itu diterjemahkan sebagai peluang dan direspons oleh pemerintah dengan menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 59 Tahun 1983 tentang Pembentukan Dewan Pembina dan Pengelola Industri-industri Strategis dan Industri Pertahanan dan Keamanan.

Keppres tersebut diterbitkan sekaligus menetapkan 10 industri strategis menjadi Badan Usaha Milik Negara Industri Strategis (BUMNIS). Industri itu antara lain adalah PT Pindad yang bergerak di bidang persenjataan dan amunisi, PT IPTN (sekarang PT DI) bergerak di bidang

kedirgantaraan, PT PAL di bidang kemaritiman, dan PT Dahana di bidang bahan peledak. Keempat industri itu merupakan industri pertahanan, sementara 6 industri lain adalah PT INKA di bidang kereta api, PT INTI di bidang Telekomunikasi, PT Krakatau Steel di bidang baja, PT Bisma Bosma Indra di bidang kontainer dan peralatan, PT Barata di bidang mesin diesel, dan PT LEN di bidang elektronika. Dalam perkembangannya, Keppres itu mengalami beberapa kali perubahan dengan perubahan terakhir adalah Keppres No. 40 Tahun 1999 tentang Dewan Pembina Industri Strategis.

Sejarah mencatat ternyata perjalanan industri pertahanan dalam negeri tidak selalu mulus, malah sebaliknya; berliku dan penuh rintang. Pada akhirnya, perjalanan itu mencapai klimaks ketika terjadi krisis moneter pada 1997. Pemerintah mencabut proteksi (yang dulunya dalam bentuk subsidi) dengan alasan menyeimbangkan keuangan dan perekonomian negara yang kala itu mengalami defisit besar.<sup>83</sup> Keadaan bertambah pelik karena BUMNIS, yang sangat menggantungkan diri kepada kuantitas permintaan pasar, baik domestik maupun luar negeri, tidak mampu menyediakan material dasar maupun suku cadang guna mendukung kebutuhan produksi. Pemerintah akhirnya mengimpor suku cadang maupun barang jadi untuk menanggulangi kebutuhan itu. Polemik bertambah kompleks ketika dihadapkan dengan kurangnya kepemilikan teknologi. Sangat disayangkan, permasalahan-permasalahan itu akhirnya bermuara pada ketidakmampuan industri pertahanan memenuhi kebutuhan dalam negeri dan semakin mahal nilai jual. Jadi, industri pertahanan kalah berkompetisi dengan produk luar negeri.<sup>84</sup>

Momentum baru kemudian tiba, lahirnya UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan—selanjutnya disebut UU Industri Pertahanan—seperti membawa angin segar bagi industri pertahanan dalam negeri. Setelah sekian lama dinantikan, akhirnya diundangkan regulasi yang mencoba mengintegrasikan sekaligus membangun jembatan koordinasi antara *stakeholders*. Pembentukan undang-undang itu patut diberikan apresiasi karena semangat yang terkandung di dalamnya merupakan upaya untuk melakukan revitalisasi dan restrukturisasi industri pertahanan dalam negeri.

Pembentukan perundang-undangan baiknya mengevaluasi kekurangan pada masa lampau, memahami permasalahan pada masa kini, dan merancang visi oada masa depan seraya mengantisipasi potensi permasalahan yang kemungkinan akan dihadapi. Melihat hal itu, terdapat beberapa permasalahan besar yang seharusnya bisa dipecahkan dengan lahirnya UU Industri Pertahanan. Tanpa bermaksud melakukan simplifikasi, secara substansial kategorisasi permasalahan itu antara lain:

- 1) regulasi;

---

<sup>83</sup> Beberapa kalangan menyatakan bahwa pencabutan subsidi (proteksi) ini merupakan prasyarat dari pinjaman International Monetary Fund (IMF) yang mengharuskan kebijakan restrukturisasi secara ketat melalui pencabutan subsidi, lihat Naskah Akademik UU Industri Pertahanan, hlm. 2.

<sup>84</sup> Pada 1999, PT Dua Satu Tiga Puluh Tbk (DTSP) dibubarkan dan disusul kemudian PT Badan Pengelola Industri Strategis (BPIS) pada 2002.

- 2) kelembagaan (restrukturisasi dan revitalisasi industri pertahanan);
- 3) manajemen (tata kelola) secara profesional; dan
- 4) penelitian dan pengembangan.

### **Penguatan Regulasi sebagai Titik Berangkat**

Dasar tujuan pembentukan undang-undang tersebut adalah penyatuan berbagai undang-undang yang bersinggungan dengan industri pertahanan. Berikut daftar UU yang berhubungan dengan industri pertahanan.<sup>85</sup>

<b>Undang-Undang</b>	<b>Tentang</b>
UU No. 5 Tahun 1984	Perindustrian
UU No. 2 Tahun 2002	Kepolisian Negara Republik Indonesia
UU No. 3 Tahun 2002	Pertahanan Negara
UU No. 18 Tahun 2002	Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
UU No. 19 Tahun 2003	Badan Usaha Milik Negara
UU No. 34 Tahun 2004	Tentara Nasional Indonesia
UU No. 25 Tahun 2007	Penanaman Modal

Selama ini, dirasakan bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan bidang industri pertahanan belum sepenuhnya mendorong dan memajukan pertumbuhan industri dan keunggulan sumber daya manusia yang mampu mencapai kemandirian pemenuhan kebutuhan alat pertahanan dan keamanan.<sup>86</sup> Hal itu menjadikan UU Industri Pertahanan harus dipandang sebagai bentuk pengintegrasian berbagai produk hukum diatas.

Tidak sebatas mengintegrasikan berbagai produk hukum yang terkait dengan industri pertahanan, UU Industri Pertahanan juga diharapkan membawa dampak terhadap harmonisasi antar-produk-hukum tersebut. Sebagaimana diketahui, ketidakefektifan dan ketidakefisienan industri pertahanan dalam negeri salah satunya disebabkan oleh kewenangan yang tumpang tindih (*overlapping*) antara para pemangku kepentingan atau para pemangku kepentingan justru berjalan masing-masing tanpa arah dan koordinasi yang jelas.

Maka itu, aspek yang penting dan tidak boleh luput dari perhatian adalah cara membangun jembatan koordinasi antara para pemangku kepentingan industri pertahanan. Hal itu sejalan dengan filosofi pembentukan UU Industri Pertahanan, yaitu pengembangan industri pertahanan merupakan bagian terpadu dari perencanaan strategis pengelolaan sumber daya

<sup>85</sup> Selain di tataran undang-undang, pengaturan industri pertahanan tersebar dalam berbagai produk hukum, seperti Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Keputusan Presiden (Keppres), Instruksi Presiden (Inpres), dan Peraturan Menteri (Permen), misalnya Peraturan Menteri No. 15 Tahun 2009 tentang Pembinaan Teknologi dan Industri Pertahanan, lihat Naskah Akademik, hlm. 8.

<sup>86</sup> Ketentuan menimbang butir f UU Industri Pertahanan.

nasional untuk kepentingan pertahanan dan keamanan negara. Peran sentral dalam koordinasi itu diberikan kepada Komite Kebijakan Industri Pertahanan (KKIP).<sup>87</sup>

Salah satu poin positif industri pertahanan diatur dalam bentuk undang-undang adalah sisi konsistensi dan keberlanjutan. Sebelum UU Industri Pertahanan dibentuk, produk hukum yang terkait dengan industri pertahanan sering kali dituangkan dalam bentuk PP, Perpres, Keppres, Inpres, dan Permen. Hal itu tentu saja berisiko terhadap arah perkembangan industri pertahanan yang sewaktu-waktu dapat berubah dan akhirnya sangat bergantung pada “kemauan” pemerintah.

### **Revitalisasi dan Restrukturisasi Kelembagaan: Upaya Merajut Mozaik yang Tercerai**

Sebelum diundangkannya UU Industri Pertahanan, tidak begitu jelas posisi sentral pemerintah dalam mengembangkan industri pertahanan. Namun, kini, pemerintah diberikan beban tanggung jawab yang cukup besar untuk membangun dan mengembangkan industri pertahanan untuk menjadi maju, kuat, mandiri, dan berdaya saing.<sup>88</sup> Industri Pertahanan berada di bawah pembinaan pemerintah yang dikoordinasikan oleh KKIP.<sup>89</sup> UU Industri mengkategorikan beberapa kelembagaan dalam industri pertahanan, yaitu pemerintah, pengguna, industri pertahanan, dan KKIP.

Secara kelembagaan, peran pemerintah diletakkan dalam hal perumusan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan yang meliputi:<sup>90</sup>

- a. perencanaan pemenuhan kebutuhan alat pertahanan dan keamanan;
- b. perencanaan pembangunan dan pengembangan industri pertahanan;
- c. penentuan teknologi dan produk dan/atau alat peralatan pertahanan dan keamanan yang akan dikuasai dan dikembangkan;
- d. standardisasi serta kelaikan produk dan/atau alat pertahanan dan keamanan;
- e. pembinaan, registrasi, dan sertifikasi industri pertahanan;
- f. supervisi, asistensi, dan fasilitasi pengembangan industri pertahanan;
- g. sumber pendanaan;
- h. pengendalian dan pengawasan penguasaan teknologi; dan
- i. promosi, pengendalian, dan pengawasan teknologi dan/atau produk yang dihasilkan.

Begitu juga, pemerintah berperan dalam memberikan perlindungan dalam perluasan usaha dan peningkatan kapasitas produksi industri pertahanan.<sup>91</sup> Perlindungan itu diberikan terhadap kegiatan penelitian dan pengembangan, perekayasa, praproduksi, produksi, dan jasa pemeliharaan serta perbaikan alat pertahanan dan keamanan.

---

<sup>87</sup> Pasal 15 UU Industri Pertahanan.

<sup>88</sup> Pasal 7 UU Industri Pertahanan.

<sup>89</sup> Pasal 15 UU Industri Pertahanan.

<sup>90</sup> Pasal 24 UU Industri Pertahanan.

<sup>91</sup> Pasal 41 UU Industri Pertahanan.

Hal yang patut diapresiasi adalah peran pemerintah dalam memberikan insentif fiskal, termasuk pembebasan bea masuk dan pajak, jaminan, pendanaan, dan/atau pembiayaan industri pertahanan dengan terlebih dahulu diberikan pertimbangan oleh KKIP. Ditambah lagi, peran pemerintah dalam melakukan promosi juga sangat diperlukan mengingat pasar industri pertahanan yang sangat selektif.<sup>92</sup>

Kelembagaan berikutnya adalah pengguna yang terdiri dari TNI, Polri, kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian serta pihak yang diberi izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>93</sup> Pemberian izin kepada pihak-pihak itu dilakukan oleh Menteri Pertahanan.

Satu yang menjadi catatan adalah pengguna (dalam hal ini TNI, Polri, kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian) diwajibkan menggunakan alat peralatan pertahanan dan keamanan yang diproduksi oleh industri pertahanan dalam negeri.<sup>94</sup> Hal itu dimaksudkan untuk mendorong terwujudnya kemandirian industri pertahanan dalam negeri sekaligus memotong rantai ketergantungan terhadap alat pertahanan dan keamanan luar negeri.

Meskipun demikian, dalam hal kebutuhan mendesak, pengadaan alat peralatan pertahanan dan keamanan dapat dilakukan dengan pembelian langsung. Status kebutuhan mendesak itu ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan DPR.<sup>95</sup> Pengawasan terhadap hal itu patut dilakukan. Menyerahkan pengadaan alat pertahanan keamanan pada proses politik di DPR berisiko terjebak pada politik transaksional.

Lembaga selanjutnya adalah industri pertahanan itu sendiri. Industri pertahanan diberikan tanggung jawab untuk membangun kemampuan dalam menghasilkan peralatan pertahanan dan keamanan. Industri pertahanan itu terdiri atas industri alat utama, industri komponen utama dan/atau penunjang, industri komponen dan/atau pendukung (perbekalan), dan industri bahan baku.<sup>96</sup>

Industri Pertahanan	Status	Tugas
Industri alat utama	BUMN	Pemadu utama ( <i>lead integrator</i> ) yang menghasilkan alat utama sistem senjata dan/atau mengintegrasikan semua komponen, dan bahan baku menjadi alat utama

<sup>92</sup> Pasal 24 UU Industri Pertahanan. Hal itu juga dikemukakan oleh Jaleswari Pramowardhani dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan Komisi I DPR RI, Kamis, 20 Januari 2011.

<sup>93</sup> Pasal 8 UU Industri Pertahanan.

<sup>94</sup> Pasal 8 ayat (3) UU Industri Pertahanan.

<sup>95</sup> Pasal 45 UU Industri Pertahanan.

<sup>96</sup> Pasal 10 ayat (1) UU Industri Pertahanan.

<b>Industri Pertahanan</b>	<b>Status</b>	<b>Tugas</b>
Industri komponen utama/penunjang	BUMN/BUMS	Memproduksi komponen utama dan/atau mengintegrasikan komponen atau suku cadang dengan bahan baku menjadi komponen utama dan/atau wahana ( <i>platform</i> ) sistem alat utama sistem senjata
Industri komponen pendukung/perbekalan	BUMN/BUMS	Memproduksi suku cadang untuk alat utama sistem senjata, komponen utama, dan menghasilkan produk perbekalan
Industri bahan baku	BUMN/BUMS	Memproduksi bahan baku untuk industri alat utama, komponen utama, dan komponen pendukung

Lembaga yang sangat ditempatkan dalam posisi vital adalah KKIP. Secara garis besar, KKIP bertugas untuk mengkoordinasikan kebijakan nasional dalam perencanaan, perumusan, pelaksanaan, pengendalian, sinkronisasi, dan evaluasi industri pertahanan. Hal itu perlu mendapat perhatian serius karena timbul keraguan akan efektifnya kinerja KKIP. Keraguan itu cukup beralasan mengingat KKIP bukanlah lembaga baru, melainkan sudah ada sebelumnya meskipun tidak diatur dalam undang-undang. KKIP terakhir diatur dalam Perpres No. 42 Tahun 2010.

<b>Materi Muatan</b>	<b>Perpres No. 42 Tahun 2010</b>	<b>UU No. 16 Tahun 2012</b>
Tugas	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Merumuskan kebijakan nasional yang bersifat strategis</li> <li>b. Mengkoordinasikan pelaksanaan dan pengendalian</li> <li>c. Mengkoordinasikan kerja sama luar negeri</li> <li>d. Melaksanakan pemantauan dan evaluasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Merumuskan kebijakan nasional yang bersifat strategis</li> <li>b. Menyusun rencana induk industri pertahanan</li> <li>c. Mengkoordinasikan pelaksanaan dan pengendalian kebijakan industri pertahanan</li> <li>d. Menetapkan kebijakan pemenuhan kebutuhan alat peralatan</li> </ul>

Materi Muatan	Perpres No. 42 Tahun 2010	UU No. 16 Tahun 2012
		<p>pertahanan dan keamanan</p> <p>e. Mengkoordinasikan kerja sama luar negeri</p> <p>f. Melakukan sinkronisasi penetapan kebutuhan alat pertahanan dan keamanan</p> <p>g. Menetapkan standar industri pertahanan</p> <p>h. Merumuskan kebijakan pendanaan dan/atau pembiayaan industri pertahanan</p> <p>i. Merumuskan mekanisme penjualan dan pembelian alat pertahanan dan keamanan</p> <p>j. Melaksanakan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan industri pertahanan secara berkala</p>
Struktur	<p>a. Ketua: Menteri Pertahanan</p> <p>b. Wakil Ketua: Menteri BUMN</p> <p>c. Sekretaris: Wakil Menhan</p> <p>d. Anggota: Menteri Perindustrian, Menteri Riset dan Teknologi, Panglima TNI, dan Kapolri</p>	<p>a. Ketua: Presiden</p> <p>b. Ketua Harian: Menteri Pertahanan</p> <p>c. Wakil Ketua Harian: Menteri BUMN</p> <p>d. Anggota: Menhan, Menteri BUMN, Menteri Perindustrian, Menteri Riset dan Teknologi, Menteri Pendidikan, Menteri Komunikasi dan Informatika, Menteri Keuangan, Meneg PPN/Bappenas, Menlu, Panglima TNI, dan Kapolri</p>

Selain timbul keraguan, hal yang patut dipotret adalah pelibatan lebih banyak *stakeholders* dalam struktur KKIP, termasuk pimpinan KKIP yang dulunya Menteri Pertahanan sekarang dijabat oleh Presiden. Pelembagaan itu sudah seharusnya didukung oleh sistem koordinasi yang baik sehingga dapat membentuk suatu pola integrasi antarkementerian dan antarindustri pertahanan. Di samping itu, peran KKIP sangat bersifat strategis karena posisinya yang mengakomodasikan kepentingan pengguna dan industri pertahanan.<sup>97</sup>

Peran KKIP berkaitan dengan kebijakan industri pertahanan. Misalnya, KKIP berwenang untuk mengeluarkan pedoman umum perencanaan produksi sekaligus melakukan evaluasi dan monitoring baik dari aspek kebijakan maupun pengelolaan industri pertahanan.

### **Persoalan Pokok Industri Pertahanan: Tata Kelola.**

Harapannya, pengelolaan industri pertahanan dijalankan secara profesional dengan mematuhi prinsip-prinsip *good corporate governance* yang meliputi akuntabilitas, transparansi, integritas, pengelolaan, kepemimpinan, dan efisiensi.<sup>98</sup> Salah satu aspek lainnya adalah peran pemerintah dalam pembiayaan industri pertahanan<sup>99</sup>. Dinyatakan bahwa pemerintah menetapkan kerangka pembiayaan jangka panjang untuk industri pertahanan milik negara melalui APBN dan/atau instrumen pembiayaan lain.<sup>100</sup> Tentu hal itu dalam kenyataannya sangat bergantung pada politik anggaran yang dilakukan oleh pemerintah dan DPR. Lebih teknis, pemerintah berperan memberikan jaminan kepada perbankan dan lembaga keuangan lain yang mendukung pembiayaan pengembangan dan pemanfaatan industri pertahanan. Karena bentuknya BUMN, pemerintah melakukan penyertaan modal untuk pembangunan dan peningkatan kapasitas produksi industri pertahanan. Berikut adalah gambaran kepemilikan modal dari industri pertahanan.

<b>Industri Pertahanan</b>	<b>Modal</b>
Industri alat utama	Seluruhnya dimiliki oleh negara
Industri komponen utama/penunjang	Minimal 51 %
Industri komponen pendukung	Minimal 51 %
Industri bahan baku	Minimal 51 %

Dalam praktiknya, industri pertahanan banyak mengeluhkan mengenai penyertaan modal ini. PT PAL, misalnya, menyatakan membutuhkan penyelamatan (*rescue*) secara komprehensif terkait dengan restrukturisasi utang perbankan nasional serta penyertaan modal.<sup>101</sup> Hal itu memberikan sinyal bahwa selain penegasan dalam undang-undang, diperlukan skema

<sup>97</sup> Pasal 16 UU Industri Pertahanan.

<sup>98</sup> Department of Defence Australian Government, <http://www.defence.gov.au/cio/gov.htm>, diakses pada 28 Februari 2013.

<sup>99</sup> Pasal 41 UU Industri Pertahanan.

<sup>100</sup> Pasal 59 UU Industri Pertahanan.

<sup>101</sup> Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi I DPR dengan Dirut PT Pindad, Dirut PT DI, dan Dirut PT PAL, Senin, 27 September 2010.

pembiayaan yang dapat mengakomodasi kemampuan pemerintah dan industri pertahanan. Perlu juga dipertimbangkan untuk membuka sumber-sumber pembiayaan alternatif.

Pilar berikutnya dalam tata kelola adalah Sumber Daya Manusia (SDM). UU Industri Pertahanan memandang SDM sebagai tenaga potensial yang dapat diandalkan dalam penyelenggaraan industri pertahanan.<sup>102</sup> SDM itu terdiri dari unsur keahlian, kepakaran, kompetensi dan pengorganisasian, serta kekayaan intelektual dan informasi.<sup>103</sup> Pemerintah, pengguna, dan industri pertahanan disyaratkan untuk menyiapkan sumber daya manusia guna menguasai teknologi pertahanan dan keamanan. Penyiapan itu meliputi rekrutmen, pendidikan, pelatihan, magang, dan imbalan.<sup>104</sup>

Selain itu, dalam UU Industri Pertahanan dimuat mekanisme evaluasi di bawah kendali KKIP. KKIP melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan industri pertahanan secara berkala. Pengguna juga diberi ruang untuk melakukan evaluasi terhadap kontrak jangka panjang dari industri pertahanan. Hasil evaluasi itu ditembuskan kepada DPR.

### **Penelitian dan Pengembangan: Penting, tetapi Kerap Dilupakan**

Salah satu fondasi yang cukup penting, tetapi kerap tidak dipandang adalah penelitian dan pengembangan. Kekuatan penelitian dan pengembangan tidak bisa dianggap persoalan sepele. Beberapa negara dengan industri pertahanan yang cukup mapan malah memusatkan perhatian serius terhadap *research and development* (R&D) dari industri pertahanan. Misalnya, Amerika Serikat bergelut dengan DARPA (The Defence Advanced Research Projects Agency)<sup>105</sup> atau India bergelut dengan DRDO (Defence Research & Development Organisation).<sup>106</sup>

Dalam UU Industri Pertahanan, penelitian dan pengembangan sudah mulai dipandang penting dalam mendukung suksesnya industri pertahanan dalam negeri. Pasal 28 UU Industri Pertahanan menyatakan bahwa peningkatan kemampuan dan penguasaan teknologi industri pertahanan dilakukan melalui penelitian dan pengembangan serta perekayasaan dalam sistem nasional. Frasa *dalam suatu sistem nasional* mengisyaratkan semangat untuk melakukan sentralisasi sistem dan produk penelitian pertahanan. Hal itu tentu patut didukung dan terus dikembangkan.

Pemerintah diberikan kewajiban untuk mendorong kerja sama antara semua unsur kelembagaan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam pengembangan jaringan informasi, ilmu

---

<sup>102</sup> Pasal 32 UU Industri Pertahanan.

<sup>103</sup> Pasal 33 UU Industri Pertahanan.

<sup>104</sup> Pasal 34 UU Industri Pertahanan.

<sup>105</sup> *The Defence Research Projects Agency*, [http://www.darpa.mil/our\\_work/](http://www.darpa.mil/our_work/), diakses pada 30 Januari 2013.

<sup>106</sup> *Defence Research & Development Organisation, Ministry of Defence, Government of India*, <http://drdo.gov.in/drdo/English/index.jsp?pg=homebody.jsp>, diakses pada 1 Februari 2013.

pengetahuan pertahanan dan keamanan, serta teknologi industri pertahanan.<sup>107</sup> Pelaksanaan penelitian dan pengembangan serta perekayasaan dilaksanakan oleh unsur:

- a. lembaga penelitian dan pengembangan;
- b. perguruan tinggi;
- c. institusi penelitian dan pengembangan, baik lembaga pemerintah maupun swasta nasional di bidang pertahanan dan keamanan;
- d. pengguna; dan
- e. industri alat utama.

Aspek dukungan finansial juga tidak luput dari pengaturan. Industri pertahanan diamanatkan untuk menyediakan paling rendah 5% dari laba bersih untuk kepentingan penelitian dan pengembangan.<sup>108</sup> Anggaran 5% itu dibebankan sebagai komponen biaya.<sup>109</sup>

Sementara itu, peran pemerintah dalam mendukung kegiatan penelitian dan pengembangan serta perekayasaan dilakukan dalam bentuk:

- a. membangun fasilitas khusus pendukung industri pertahanan;
- b. menyediakan fasilitas program pendidikan dan pelatihan khusus peningkatan mutu sumber daya manusia industri pertahanan; dan
- c. menyediakan anggaran untuk penelitian dan perekayasaan.

Tidak ada pengaturan yang jelas dalam UU Industri Pertahanan mengenai dukungan anggaran oleh pemerintah terhadap penelitian dan pengembangan serta perekayasaan, termasuk sumber pendanaan dan mekanisme pembiayaannya.

### **Fungsi Pengawasan DPR yang Tak Pernah Ada**

Dalam Pasal 64 dan 65 UU Industri Pertahanan, dimuat pengawasan dua cabang terhadap industri pertahanan, yaitu pengawasan oleh DPR dan pemerintah. Pengawasan DPR dilakukan oleh alat kelengkapan DPR yang membidangi masalah pertahanan; saat ini merupakan tugas dan fungsi Komisi I DPR. Sementara itu, pengawasan dan pengamanan oleh pemerintah dilakukan terhadap pelaksanaan kebijakan, program kerja, dan penggunaan anggaran serta teknologi dan hak atas kekayaan intelektual industri pertahanan.

UU Industri Pertahanan memberikan sembilan kewenangan kepada DPR, yaitu memberikan pertimbangan terhadap rancangan rencana induk jangka panjang; memberikan pertimbangan dalam pengadaan produk alat pertahanan dan keamanan tertentu; mendapat tembusan evaluasi kontrak jangka panjang; dalam keadaan mendesak, memberikan persetujuan pengadaan alat pertahanan dan keamanan dengan pembelian langsung; melarang atau memberikan pengecualian penjualan produk alat pertahanan dan keamanan tertentu; menerima laporan dan pertanggungjawaban kegiatan penyelenggaraan industri pertahanan; dan pengawasan terhadap penyelenggaraan industri pertahanan.

---

<sup>107</sup> Pasal 36 UU Industri Pertahanan.

<sup>108</sup> Pasal 29 ayat (2) UU Industri Pertahanan.

<sup>109</sup> Pasal 29 ayat (3) UU Industri Pertahanan.

### **Partisipasi Pemangku Kepentingan**

Dari sisi pembentukan UU Industri Pertahanan, hal yang patut menjadi kritik adalah permasalahan kehadiran dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP). Meskipun pembahasan UU Industri Pertahanan baru dimulai 12 Januari 2012, proses hubungan dengan *stakeholders* telah dilakukan jauh sebelumnya. Misalnya, ketika RDP dengan Dirut PT Pindad, PT PAL, dan PT DI<sup>110</sup>, rapat dihadiri 18 orang dari 49 orang anggota Komisi I DPR. Tentu saja, itu bukan persoalan kuorum atau tidaknya suatu rapat, tetapi lebih pada persoalan substansial, yaitu proses keterlibatan dan kanalisasi aspirasi para pemangku kepentingan. Para pemangku kepentingan dapat dipastikan lebih mengetahui dan mengalami secara nyata permasalahan, kemampuan, dan tantangan yang dihadapi industri pertahanan. Sejatinya, aturan yang dibentuk berdasarkan pada permasalahan yang dihadapi serta terobosan solusi pemecahannya.

Dalam UU Pertahanan Keamanan, terdapat beberapa hal yang kami catat membutuhkan keikutsertaan DPR dalam prosesnya antara lain sebagai berikut.

1. Penyampaian rencana induk jangka panjang pertahanan disampaikan kepada DPR untuk mendapat pertimbangan (Pasal 21 Ayat 2).
2. Pengadaan alat kelengkapan pertahanan keamanan yang dilakukan dengan pembelian langsung ditetapkan pemerintah dengan persetujuan DPR (Pasal 45 Ayat 1 dan 2).
3. Dalam rangka pertimbangan strategis nasional, DPR bisa melarang atau memberikan pengecualian produk alat pertahanan tertentu sesuai dengan garis politik luar negeri pemerintah (Pasal 56 Ayat 2)

Poin-poin di atas menunjukkan adanya pelaksanaan fungsi kewenangan DPR bidang pengawasan yang sedikit terlalu jauh. Untuk penyampaian rencana induk jangka panjang pertahanan yang diatur dalam Pasal 21 Ayat 2, masih dimungkinkan untuk mendapat pertimbangan DPR. Namun, terlalu jauh pula untuk menyerahkan keputusan sampai tingkat pengadaan barang kepada DPR karena sebaiknya cukup selesai di eksekutif saja. Pengadaan barang, apalagi untuk pertahanan keamanan, merupakan bentuk keputusan strategis yang sebisa mungkin seharusnya dijauhkan dari proses politik karena cukup memakan waktu dan bisa berlarut-larut sifatnya. Kami memprediksi tantangan ke depan dalam melaksanakan UU Pertahanan Keamanan adalah membentuk konsensus antara pemerintah dan DPR dalam menentukan kebijakan strategis, terutama yang memiliki dampak ekonomis.

---

<sup>110</sup> Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi I DPR dengan Dirut PT Pindad, PT PAL, dan PT DI, Senin, 27 September 2010.

## 8. UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian: Memicu Kontroversi

*Perekonomian sebagai usaha bersama dengan berdasarkan kekeluargaan adalah koperasi karena koperasilah yang menyatakan kerja sama antara mereka yang berusaha sebagai suatu keluarga. Di sini, tak ada ada pertentangan antara majikan dan buruh, antara pemimpin dan pekerja. Segala yang bekerja adalah anggota dari pada koperasinya, sama-sama bertanggung jawab atas keselamatan koperasinya itu. Sebagaimana orang sekeluarga bertanggung jawab atas keselamatan rumah tangganya, demikian pula para anggota koperasi sama-sama bertanggung jawab atas koperasi mereka. Makmur koperasi, makmurlah hidup mereka bersama. Rusak koperasi, rusaklah hidup mereka bersama.*<sup>111</sup>

Paragraf di atas merupakan bagian dari pidato pada Hari Koperasi I 12 Juli 1951 yang disampaikan oleh dr. Mohammad Hatta. Koperasi memiliki sejarah panjang dalam perjalanannya di Indonesia. Sejarah perkoperasian dimulai sejak 1896 ketika R. Aria Wiraatmaja mendirikan bank untuk para pegawai negeri di Purwokerto<sup>112</sup> dan terus berkembang sampai dengan saat ini. Jumlah koperasi di Indonesia pun tidak sedikit. Jumlah koperasi pada 2011 adalah 194.295 dengan total anggota yang berjumlah 33.869.439 orang. Akan tetapi, terdapat 54.974 koperasi yang tidak aktif. Berarti, koperasi di Indonesia pada 2011 yang aktif berjumlah 139.321.<sup>113</sup>

Dalam hal perundang-undangan, undang-undang yang terkait dengan perkoperasian pun sudah silih berganti mengalami perubahan.<sup>114</sup> Undang-undang memang bukan hal yang paling menentukan dalam perkembangan koperasi karena dalam diri koperasi sudah ada regulasi dalam (*self regulation*), yaitu nilai-nilai dan prinsipnya atau jati dirinya. Contoh bukti secara empiris adalah Norwegia dan Denmark. Dua negara itu tidak memiliki UU Koperasi, tetapi koperasi di sana berkembang cukup baik.<sup>115</sup> Jadi, jelas dibutuhkan pemahaman yang mendalam mengenai perkoperasian agar regulasi terkait koperasi tetap sesuai dengan jati diri koperasi.

---

<sup>111</sup> Kumpulan Karangan DR. Mohammad Hatta, Pusat Koperasi Pegawai Negeri Jakarta Raya, 1971.

<sup>112</sup> "Sejarah Kementerian Koperasi dan UKM", [http://www.depkop.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22&Itemid=34](http://www.depkop.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=34), diakses 26 Maret 2013.

<sup>113</sup> Sumber: Rekapitulasi Data Koperasi Berdasarkan Provinsi sampai 31 Desember 2012, Kementerian Koperasi dan UKM.

<sup>114</sup> Peraturan perundang-undang yang terkait dengan perkoperasian di Indonesia antara lain *Regeling Cooperatieve* 1949 Ordinali 7 Juli 1949 (SBT. No. 179), UU No. 12 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Perkoperasian, UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, dan UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian.

<sup>115</sup> "Regulasi Koperasi: Undang-undang bukan Jadi Kunci Perkembangan", <http://archive.bisnis.com/articles/regulasi-koperasi-undang-undang-bukan-jadi-kunci-perkembangan>, diakses 21 Maret 2013.

Pada Kamis, 18 Oktober 2012, DPR mengetuk palu disahkannya RUU Perkoperasian menggantikan UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Namun, undang-undang baru itu tidak mendapat sambutan baik sepenuhnya. Kalangan pegiat gerakan koperasi berpendapat bahwa undang-undang itu tidak menggambarkan koperasi secara paripurna. Wacana penolakan undang-undang itu muncul sebagai berita di pelbagai media massa dan sampai Januari 2012 pun mereka tetap mengadvokasi dan memperjuangkan untuk diajukan kepada Mahkamah Konstitusi.<sup>116</sup> Sementara itu, pihak pemerintah—dalam hal ini Menteri Koperasi dan UKM Syarif Hasan—mengatakan undang-undang itu sebenarnya sudah sangat layak sehingga tak perlu *judicial review*.<sup>117</sup>

Pemerintah sebagai pengusung RUU Perkoperasian menyatakan bahwa UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian pada kenyataannya sudah tak memadai untuk digunakan sebagai instrumen pembangunan koperasi dan dijadikan landasan hukum bagi pengembangan serta pemberdayaan koperasi. Apalagi, undang-undang itu juga tidak memadai jika dihadapkan pada perkembangan tata ekonomi nasional dan global yang semakin dinamis dan penuh tantangan.<sup>118</sup> Pemerintah menginginkan adanya keselarasan antara undang-undang yang berlaku dengan kebutuhan hukum dan perkembangan perkoperasian di Indonesia. Namun, realitasnya, perubahan yang diusung oleh pemerintah dan DPR dalam membahas RUU Perkoperasian tampak tidak sesuai dengan harapan para penggiat koperasi di Indonesia. Dengan demikian, lahir kontroversi yang muncul dari undang-undang yang memiliki 1043 poin Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Berikut beberapa materi dalam UU Perkoperasian.

Tabel Materi dalam UU Perkoperasian

No.	Dasar Hukum	Materi
1.	Pasal 1 angka 1	Definisi Koperasi: <i>“Koperasi adalah badan hukum yang didirikan oleh orang perseorangan atau badan hukum Koperasi, dengan pemisahan kekayaan para anggotanya sebagai modal untuk menjalankan usaha, yang memenuhi aspirasi dan kebutuhan bersama di bidang ekonomi, sosial, dan budaya sesuai dengan nilai dan prinsip Koperasi.”</i>
2.	Pasal 1 angka 12	Definisi Selisih Hasil Usaha: <i>“Selisih Hasil Usaha adalah Surplus Hasil Usaha atau Defisit Hasil</i>

<sup>116</sup> “UU Perkoperasian Dinilai Batasi Hak Anggota”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51498c1a57b76/uu-perkoperasian-dinilai-batasi-hak-anggota>, diakses 21 Maret 2013.

<sup>117</sup> “UU Koperasi Sudah Layak, Baiknya Dibaca Lagi”, [http://www.depkop.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1186:uu-koperasi-sudah-layak-baiknya-dibaca-lagi&catid=50:bind-berita&Itemid=97](http://www.depkop.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1186:uu-koperasi-sudah-layak-baiknya-dibaca-lagi&catid=50:bind-berita&Itemid=97), diakses 20 Maret 2013.

<sup>118</sup> “Indonesia Sekarang Memiliki UU Perkoperasian Yang Baru”, <http://news.liputan6.com/read/445537/indonesia-kini-miliki-uu-perkoperasian-yang-baru> diakses 20 Maret 2013.

No.	Dasar Hukum	Materi
		<i>Usaha yang diperoleh dari hasil usaha atau pendapatan Koperasi dalam satu tahun buku setelah dikurangi dengan pengeluaran atas berbagai beban usaha.”</i>
3.	Pasal 55 ayat (1)	Pengurus dipilih dari orang perseorangan, baik Anggota maupun <b>non-Anggota</b> .
Modal		
4.	Pasal 66 ayat (1) dan (2)	Modal: (1) Modal Koperasi terdiri dari Setoran Pokok dan Sertifikat Modal Koperasi sebagai modal awal. (2) Selain modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) modal Koperasi dapat berasal dari: a. Hibah; b. Modal Penyertaan; c. modal pinjaman yang berasal dari: 1. Anggota; 2. Koperasi lainnya dan/atau Anggotanya; 3. Bank dan lembaga keuangan lainnya; 4. penerbitan obligasi dan surat utang lainnya; dan/atau 5. Pemerintah dan Pemerintah Daerah; d. sumber lain yang sah yang tidak bertentangan dengan Anggaran Dasar dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.
5.	Pasal 68 ayat (1)	Setiap Anggota Koperasi harus membeli Sertifikat Modal Koperasi yang jumlah minimumnya ditetapkan dalam Anggaran Dasar.
6.	Pasal 69 ayat (1)	Sertifikat Modal Koperasi tidak memiliki hak suara.
Jenis Koperasi		
7.	Pasal 83	Jenis Koperasi: a. Koperasi konsumen; b. Koperasi produsen; c. Koperasi jasa; dan d. Koperasi simpan pinjam.
Koperasi Simpan Pinjam		
8.	Pasal 88 ayat (1)	Koperasi Simpan Pinjam harus memperoleh izin usaha simpan pinjam dari Menteri.
9.	Pasal 94 ayat (1)	Koperasi Simpan Pinjam <b>wajib</b> menjamin Simpanan Anggota.
	Pasal 94 ayat (2)	Pemerintah dapat membentuk <b>Lembaga Penjamin Simpanan Koperasi Simpan Pinjam</b> untuk menjamin Simpanan Anggota.
10.	Pasal 100 ayat (1) (2)	(1) Pengawasan Koperasi Simpan Pinjam dilakukan oleh <b>Lembaga Pengawasan Koperasi Simpan Pinjam</b> . (2) Lembaga Pengawasan Koperasi Simpan Pinjam bertanggung jawab kepada Menteri.
Penggabungan dan Peleburan Koperasi		

No.	Dasar Hukum	Materi
11.	Pasal 101 ayat (1)	Untuk keperluan pengembangan dan/atau efisiensi: a. satu Koperasi atau lebih dapat menggabungkan diri dengan Koperasi lain; atau b. beberapa Koperasi dapat meleburkan diri untuk membentuk suatu Koperasi baru.
12.	Pasal 101 ayat (2)	Penggabungan atau peleburan dilakukan dengan persetujuan Rapat Anggota masing-masing Koperasi.
Pembubaran Koperasi		
13.	Pasal 102	Pembubaran Koperasi dapat dilakukan berdasarkan: a. keputusan Rapat Anggota; b. jangka waktu berdirinya telah berakhir; dan/atau c. Keputusan Menteri.
14.	Pasal 105	Menteri dapat membubarkan Koperasi apabila: a. Koperasi dinyatakan pailit berdasarkan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; dan/atau b. Koperasi tidak dapat menjalankan kegiatan organisasi dan usahanya selama 2 (dua) tahun berturut-turut.
Gerakan Koperasi		
15.	Pasal 115 ayat (1)	Gerakan Koperasi mendirikan suatu dewan Koperasi Indonesia yang berfungsi sebagai wadah untuk memperjuangkan kepentingan dan bertindak sebagai pembawa aspirasi Koperasi, dalam rangka pemberdayaan Koperasi.
16.	Pasal 118 ayat (1)	Pemerintah menyediakan anggaran bagi kegiatan dewan Koperasi Indonesia yang bersumber dari <b>Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara</b> dan/atau <b>Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah</b> sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
Ketentuan Peralihan		
17.	Pasal 121 huruf a.	Koperasi wajib melakukan penyesuaian Anggaran Dasarnya paling lambat 3 (tiga) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini.
18.	Pasal 122 ayat (1)	Koperasi yang mempunyai Unit Simpan Pinjam wajib mengubah Unit Simpan Pinjam menjadi Koperasi Simpan Pinjam dalam waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini disahkan.

### Melahirkan Kontroversi

Di satu sisi, semangat UU Perkoperasian adalah melakukan pembaruan sistem perkoperasian di Indonesia. Di sisi lain, jika ditelusuri lebih mendalam, terdapat pembiasaan dan kecenderungan pergeseran dari koridor jati diri koperasi. Kecenderungan pergeseran jati diri salah satunya tampak dari definisi *koperasi*. *Koperasi* adalah ‘badan hukum yang didirikan oleh orang perseorangan atau badan hukum Koperasi, dengan pemisahan kekayaan para anggotanya sebagai modal untuk menjalankan usaha, yang memenuhi aspirasi dan kebutuhan bersama di

bidang ekonomi, sosial, dan budaya sesuai dengan nilai dan prinsip Koperasi'.<sup>119</sup> Definisi itu berbeda dengan definisi menurut International Co-operative Alliance (ICA).<sup>120</sup> Jadi, berdasarkan definisi koperasi saat ini, *koperasi* diterjemahkan sebagai 'badan hukum sebagai subjek yang tidak ada bedanya dengan badan-badan usaha lain'. Jadi, landasan dari undang-undang itu adalah asas perseorangan yang terjemahannya tidak ada bedanya dengan perusahaan seperti persero.<sup>121</sup>

Selain pergeseran terkait dengan definisi tersebut, terdapat beberapa poin yang patut dikritisi, antara lain, pengurus yang didapat dari luar anggota sepenuhnya dan pengawas yang memiliki kewenangan yang cukup luas.<sup>122</sup> Pengurus yang berasal dari luar anggota dikhawatirkan tidak mengetahui secara mendalam keadaan koperasi sehingga dapat mendorong swastanisasi koperasi dan kepentingan koperasi keluar dari aspirasi anggotanya.<sup>123</sup>

Selain itu, koperasi dapat menerima modal penyertaan dari pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau masyarakat berdasarkan perjanjian penempatan modal penyertaan.<sup>124</sup> Kondisi itu dapat menjadikan anggota sebagai objek pinjaman pemilik modal besar.<sup>125</sup> Oleh karena itu, penyertaan modal dari luar yang belum ada aturan pembatasannya dapat mempengaruhi kemandirian koperasi.

Undang-undang tersebut juga menimbulkan kebingungan karena tidak jelas bersifat umum atau khusus. Hal itu terlihat dalam pengaturan koperasi simpan pinjam dalam bab tersendiri,<sup>126</sup> tetapi jenis koperasi lain—yaitu koperasi konsumen, koperasi produsen, dan koperasi jasa—tidak memiliki pengaturan bab khusus. Undang-undang itu justru meniadakan pasal penting, seperti sanksi bagi pelanggaran prinsip koperasi. Hal itu membuat UU Perkoperasian tidak

---

<sup>119</sup> UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, Pasal 1 Ayat (1).

<sup>120</sup> *A co-operative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise*, <http://ica.coop/en/what-co-op/co-operative-identity-values-principles>, diakses 26 Maret 2013.

<sup>121</sup> Suroto, UU Perkoperasian Warisan Kolonial, *Kompas*, 24 November 2012

<sup>122</sup> Berdasarkan Pasal 50 ayat (2) UU Perkoperasian:

Pengawas berwenang:

- a. menetapkan penerimaan dan penolakan Anggota baru serta pemberhentian Anggota sesuai dengan ketentuan dalam Anggaran Dasar;
- b. meminta dan mendapatkan segala keterangan yang diperlukan dari Pengurus dan pihak lain yang terkait;
- c. mendapatkan laporan berkala tentang perkembangan usaha dan kinerja Koperasi dari Pengurus;
- d. memberikan persetujuan atau bantuan kepada Pengurus dalam melakukan perbuatan hukum tertentu yang ditetapkan dalam Anggaran Dasar; dan
- e. dapat memberhentikan Pengurus untuk sementara waktu dengan menyebutkan alasannya.

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, Pasal 75 Ayat (1).

<sup>125</sup> *Op.cit.*

<sup>126</sup> Bab X UU Perkoperasian mengatur mengenai Koperasi Simpan Pinjam.

imperatif dan mengarah pada potensi penyimpangan jati diri koperasi dan mendorong kegagalan koperasi.

Mengenai gerakan koperasi yang diatur dalam Pasal 115 hingga Pasal 118, sebetulnya menjadi tanda bahwa semangat koperasi (dan produk-produknya) bisa bersaing di pasar secara sehat masih belum tercermin dari pengaturan dalam undang-undang tersebut. Lihat misalnya dalam Pasal 115 mengenai pendirian Dewan Koperasi. Bayangkan skenario yang sama ditujukan untuk perseroan terbatas. Dengan pengaturan dalam Pasal 118 yang diikuti kewajiban pemerintah menyediakan dana dari APBN/APBD, besar kemungkinannya Dewan Koperasi rentan intervensi dari pemerintah. Apalagi, bentuk hukum “Dewan Koperasi” itu sendiri tidak jelas: perkumpulan, yayasan, atau koperasi juga.

### **Masa Depan Koperasi**

Organisasi koperasi dapat mengubah dirinya menjadi perkumpulan yang berorientasi pada modal dan memberikan sumbangan yang sama. Namun, hal itu bukan yang diharapkan dari koperasi untuk masa depan. Sumbangan semacam itu lebih baik dapat dilakukan oleh perkumpulan modal.<sup>127</sup> UU Perkoperasian yang baru seharusnya dapat menjadi solusi bagi permasalahan yang ada. Namun, saat ini, justru terdapat banyak pertentangan yang muncul. Dalam adagium koperasi, bila UU koperasi di satu negara itu buruk, akan lebih baik tidak punya undang-undang.<sup>128</sup>

## **9. UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan: Cukup Nasionalis dari Sebelumnya**

### **Pendahuluan**

Rezim UU Pangan sebelumnya, yaitu UU No. 7 Tahun 1996, telah digantikan dengan rezim UU Pangan baru, yaitu UU No. 18 Tahun 2012. UU Pangan baru disepakati menjadi undang-undang oleh DPR dan pemerintah pada 18 Oktober 2012 (masa sidang I periode 2012—2013). Semua fraksi menyetujui secara bulat pengesahan undang-undang itu. Konten aturan dalam UU Pangan yang baru menggantikan seluruh konten dalam peraturan yang lama.

UU Pangan yang baru terdiri dari 17 bab dan 154 pasal; lebih banyak dari UU Pangan sebelumnya yang terdiri dari 14 bab dan 65 pasal. Jumlah bab dan pasal yang lebih banyak menunjukkan bahwa UU No. 18 Tahun 2012 lebih komprehensif mengatur pangan di Indonesia dibandingkan undang-undang lama yang sudah tidak sesuai dengan keadaan.

Dalam perjalanannya, RUU Pangan mulai masuk Prolegnas dan dibahas secara intensif pada kurun waktu 2011—2012. RUU Pangan merupakan usul inisiatif DPR. Pembahasan rancangan undang-undang yang memakan waktu sekitar setahun melibatkan banyak kementerian/lembaga, seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian

---

<sup>127</sup> Sven Ake Book, *Nilai-nilai Koperasi dalam Era Globalisasi*, penerjemah Djabarudin Djohan, 1994, Jakarta, Koperasi Jasa Audit Nasional (KJAN), hlm. 193.

<sup>128</sup> *Op.cit.*

Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perindustrian, Perum Bulog, serta Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Selain lembaga-lembaga itu, tentu saja petani atau asosiasi petani, nelayan atau asosiasi nelayan, pelaku usaha pangan, dan sebagainya merupakan *stakeholders* atas perancangan dan pembahasan RUU Pangan di DPR.

### Isu Utama UU Pangan

Latar utama pengajuan RUU Pangan yang baru adalah membanjirnya produk-produk impor di Indonesia. Hal itu, apabila diperhatikan, disebabkan ketiadaan konsep kemandirian pangan dan kedaulatan pangan yang jelas dalam UU No. 7 Tahun 1996. Ditambah lagi, konsep ketahanan pangan dalam UU Pangan lama yang diimplementasikan pemerintah hanya terbatas pada “kondisi terpenuhinya pangan bagai rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau.”<sup>129</sup> Konsep ketahanan pangan dalam UU No. 7 Tahun 1996 mirip dengan konsep ketahanan pangan yang dicanangkan oleh Food Agricultural Organization (FAO), yaitu tanpa melihat asal atau cara pangan itu dihasilkan.<sup>130</sup> Dalam ketahanan pangan, suatu negara dikatakan aman apabila mampu memenuhi pangannya tanpa memproduksi sendiri pangan itu. Artinya, suatu negara boleh menggantungkan pemenuhan pangannya terhadap negara lain melalui mekanisme impor.<sup>131</sup>

Itulah yang kemudian menyebabkan impor pangan melonjak sejak diberlakukannya UU No. 7 Tahun 1996. Undang-undang itu tidak secara eksplisit mengatur ekspor atau impor pangan. Dalam Pasal 48 UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, disebutkan bahwa pemerintah dapat mengambil tindakan yang diperlukan dalam rangka mengendalikan harga pangan. Pasal itu membuka peluang bagi pemerintah untuk melakukan impor pangan apabila cadangan pangan dalam negeri sudah tidak mencukupi. Apakah UU Pangan lama dipengaruhi oleh ratifikasi UU No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan World Trade Organization (WTO)? Hal itu perlu diselidik lebih lanjut. Namun, apabila melihat karakteristiknya—terlepas ada atau tidaknya pengaruhnya, undang-undang itu memang sudah membuka mekanisme perdagangan bebas terkait pangan.

Hal yang menjadi perhatian adalah penetapan akan pihak yang bertanggung jawab dan berperan terkait dengan pangan. Dalam UU Pangan lama, hanya disebutkan pemerintah tanpa kejelasan siapa yang dimaksud dengan pemerintah. Dalam kenyataannya, setiap kementerian/lembaga memiliki peran dan tanggung jawab terkait pangan sehingga terjadi

---

<sup>129</sup> Lihat Pasal 1 angka 17 UU No. 7/1996.

<sup>130</sup> “Households are food secure when they have year-round access to the amount and variety of safe foods their members need to lead active and healthy lives. At the household level, food security refers to the ability of the household to secure, either from its own production or through purchases, adequate food for meeting the dietary needs of all members of the household.” Lihat FAO, *Household Food Security & Community Nutrition*, [http://www.fao.org/ag/agn/nutrition/household\\_en.stm](http://www.fao.org/ag/agn/nutrition/household_en.stm), diakses pada 15 Februari 2013.

<sup>131</sup> *UU Pangan Baru Tidak Sesuai dengan Konsep Kedaulatan Pangan, Isi Lama Kemasan Baru, Pandangan Sikap SPI atas Pengesahan UU Pangan*, <http://www.spi.or.id/?p=5699>, diakses 15 Januari 2013.

tumpang tindih peran dan kewenangan. Sejumlah kementerian dan lembaga yang terkait dengan pangan setidaknya meliputi Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), Dewan Ketahanan Pangan, dan Perum Bulog.

Untuk mengatasi situasi tadi, RUU Pangan dibahas dan dirancang dengan semangat untuk memenuhi hak dasar rakyat Indonesia terkait konsumsi pangan yang aman melalui optimalisasi hasil pangan dalam negeri. Konsep kedaulatan pangan, kemandirian pangan, ketahanan pangan, dan keamanan pangan dirumuskan dengan tujuan untuk memenuhi pangan rakyat Indonesia, mendorong peningkatan produksi pangan dalam negeri, meningkatkan cadangan pangan, dan menghindari sebisa mungkin impor pangan dari luar negeri.

Untuk memenuhi tujuan semangat tersebut, RUU Pangan merumuskan konsep integrasi kelembagaan pangan yang terpusat di pemerintah pusat melalui satu lembaga khusus yang berada di bawah presiden secara langsung. Hal itu dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan lagi antarkementerian atau antarlembaga di pemerintah pusat dan koordinasi yang buruk antar pemerintah pusat dan daerah.

### **Konten Undang-Undang yang Sudah Disahkan**

UU Pangan baru yang telah disahkan memuat beberapa konten utama yang penting untuk diperhatikan, yaitu:

1. kedaulatan pangan;
2. kemandirian pangan;
3. ketahanan pangan;
4. keamanan pangan; dan
5. kelembagaan pangan.

Konsep kedaulatan pangan didefinisikan pada Pasal 1 Angka 2, yaitu:

*“Hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.”*

Konsep tersebut bermakna bahwa negara, melalui pemerintah atau lembaga pangan, memiliki kewenangan dan hak menentukan secara mandiri dan independen untuk menentukan kebijakan pangan yang berorientasi pada pemenuhan hak rakyat atas pangan lepas dari pengaruh lain, baik asing maupun pelaku usaha. Selain itu, konsep kedaulatan pangan juga bermakna bahwa masyarakat dapat berperan serta dalam proses produksi, distribusi, perdagangan, dan konsumsi pangan.

Konsep kemandirian pangan didefinisikan Pasal 1 angka 3, yaitu kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai dengan tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat. Konsep itu menegaskan bahwa Indonesia harus mendorong dan

meningkatkan produksi pangan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pangan hingga tingkat individu perseorangan agar Indonesia mandiri dalam konteks pangan.

Sementara itu, konsep ketahanan pangan dalam UU No. 18 Tahun 2012 diartikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan. Terpenuhinya pangan tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup, baik dari jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Dengan demikian, masyarakat dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.<sup>132</sup>

Dari konsep kemandirian pangan dan ketahanan pangan di atas, hal yang menarik adalah UU pangan yang baru berubah haluan soal tingkat pihak yang harus dipenuhi kebutuhan pangannya. Undang-undang itu telah menyasar dan memfokuskan pemenuhan pangan hingga tingkat individu dan bukan rumah tangga lagi sebagaimana dulu tercantum dalam UU No. 7 Tahun 1996. Selain itu, konsep ketahanan pangan dalam undang-undang yang baru ini memfokuskan diri pada pemenuhan hak individu atas pangan melalui produk-produk dalam negeri. Hal itu berbeda dengan konsep ketahanan pangan dalam UU pangan sebelumnya yang membuka peluang pemenuhan pangan melalui impor pangan.

Penegasan atas pengutamakan penggunaan produk dalam negeri disebutkan dalam Pasal 14 UU No. 18 Tahun 2012. Jika sumber penyediaan pangan belum mencukupi, pangan dapat dipenuhi dengan impor pangan sesuai dengan kebutuhan. Pemerintah harus mengutamakan produksi pangan dalam negeri terlebih dahulu untuk memenuhi kebutuhan konsumsi pangan rakyat. Apabila terdapat kelebihan, produksi pangan dapat digunakan untuk keperluan lain.<sup>133</sup>

Impor pangan, menurut Pasal 14, baru bisa dilaksanakan melalui kategorisasi pangan yang jelas dan ketersediaan data statistik yang valid. Pangan setidaknya harus dibedakan antara pangan yang pokok dan nonpokok yang dikonsumsi rakyat. Dari situ, pangan bisa digolongkan berdasarkan jenis-jenis secara lebih spesifik. Data-data valid soal ketersediaan pangan bisa dibangun dan dikembangkan untuk menentukan hasil capaian produksi pangan dan kekurangan pangan.

Keamanan pangan adalah isu dan konsep lain yang mendapat perhatian dari UU Pangan yang baru. Keamanan pangan berkaitan erat dengan bahan, mutu, kebersihan, sanitas, kehalalan, dan sebagainya. Selain itu, keamanan pangan juga penting untuk mencegah kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia. Peran dan tanggung jawab soal keamanan pangan berada di pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah wajib menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria keamanan pangan. Pelaku usaha—termasuk petani, nelayan, pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan lain—wajib menerapkan dan mematuhi aturan keamanan pangan.

---

<sup>132</sup> Pasal 1 Angka 4 UU No. 18 Tahun 2012.

<sup>133</sup> Pasal 15 UU No. 18 Tahun 2012.

Wujud informasi terkait keamanan pangan oleh pelaku usaha berupa label dan iklan pangan. Setiap pelaku usaha wajib memberikan informasi yang benar dan jelas kepada masyarakat konsumen tentang produk yang didistribusikan dan dipasarkan. Dalam UU Pangan yang baru, terdapat 12 pasal pengaturan yang terbagi menjadi label pangan dan iklan pangan. Hal itu berbeda dengan UU Pangan lama yang hanya terdapat 6 pasal yang mengatur label dan iklan pangan secara menyatu dan bersamaan.

Konten penting lainnya dalam UU Pangan adalah kelembagaan pangan. Undang-undang itu mengamanatkan pembentukan lembaga pemerintah yang menangani pangan dan berada langsung di bawah presiden.<sup>134</sup> Lembaga itu harus sudah dibentuk paling lama tiga tahun sejak UU No. 18 Tahun 2012 berlaku<sup>135</sup> dan pembentukannya akan diatur melalui peraturan presiden.

Kehadiran lembaga baru ini sangat penting untuk mengeliminasi tumpang tindih kewenangan yang selama ini terjadi dalam koordinasi pengelolaan pangan. Akibat hukum dari kehadiran lembaga baru itu adalah lembaga pangan yang ada—seperti BPOM dan badan ketahanan pangan—akan dilebur menjadi satu.

### **Tantangan Perbaikan pada Masa Mendatang**

Undang-undang tersebut memberikan waktu tiga tahun kepada pemerintah untuk membentuk lembaga pangan yang baru dan membuat peraturan pelaksanaan UU Pangan yang baru. Pembentukan lembaga baru harus menjadi prioritas awal karena lembaga itulah yang akan menyelenggarakan sistem pangan di Indonesia. Lembaga itu akan mengidentifikasi masalah dan data-data pangan, lalu mengolah dan menganalisisnya hingga muncul kebijakan. Kemudian, lembaga itu juga berperan dan bertanggung jawab untuk berkoordinasi dengan kementerian/lembaga lain dalam mendorong dan mengawasi produksi dalam negeri.

Setelah terbentuk, lembaga pangan baru harus segera membuat *roadmap* pangan dan melibatkan *stakeholders* lain dalam rangka koordinasi penanganan pangan. Koordinasi merupakan tantangan yang besar bagi lembaga baru mengingat setiap kementerian/lembaga memiliki ego sektoral yang bisa menghambat kinerja lembaga yang baru, apalagi koordinasi yang sudah mencapai level daerah provinsi dan kabupaten/kota. Undang-undang itu tidak memberikan jawaban yang tegas soal koordinasi daerah. Apabila soal cabang atau kantor perwakilan hendak diatur dalam peraturan pelaksana, pemilahan materi harus diatur secara jelas dalam peraturan presiden, termasuk koordinasi daerah kantor perwakilan dengan aparaturnya setempat.

---

<sup>134</sup> Pasal 126 UU No. 18 Tahun 2012.

<sup>135</sup> Pasal 151 UU No. 18 Tahun 2012.

## 10. UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro: Kemudahan Akses Keuangan bagi Masyarakat

### Pendahuluan

Dalam rapat paripurna yang diselenggarakan pada 11 Desember 2012, DPR bersama dengan pemerintah secara mufakat mengesahkan RUU Lembaga Keuangan Mikro (RUU LKM) menjadi undang-undang.<sup>136</sup> Rancangan undang-undang itu disahkan pada masa sidang II tahun 2012—2013. Sebulan kemudian, undang-undang itu kemudian diberi nomor oleh presiden, yaitu UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (UU LKM). Undang-undang itu mulai berlaku dua tahun sejak tanggal diundangkan yang jika merujuk pada redaksi pengundangan, akan efektif mulai berlaku pada 8 Januari 2015.

RUU LKM pertama kali diajukan kepada DPR oleh pemerintah pada 2003, tetapi tidak direspons untuk dibahas saat itu.<sup>137</sup> Pada 2007, DPD mencoba menyusun naskah akademik dan rancangan undang-undang usul inisiatif tentang LKM kepada DPR.<sup>138</sup> Namun, RUU sempat “hilang” dan akhirnya baru masuk Prolegnas pada 2010. Rancangan undang-undang itu mulai dibahas intensif pada kurun waktu 2011—2012 oleh Komisi VI DPR. Kemudian, disahkan menjadi UU LKM merupakan RUU usul inisiatif DPR, bukan hasil inisiatif DPD.

Pengajuan RUU LKM sejak awal 2000-an pada dasarnya tidak terlepas dari ketahanan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) terhadap krisis ekonomi Indonesia pada 1997/1998. Ketika banyak sektor korporasi besar bergelimpangan saat itu, sektor UMKM justru tumbuh dan tampil menjadi katalisator pertumbuhan ekonomi, sekaligus sebagai jangkar pengaman kemiskinan. Kondisi itu tidak lepas dari peran lembaga keuangan mikro yang ada.<sup>139</sup>

Di samping itu, lembaga keuangan perbankan dan lembaga keuangan bukan bank belum mampu secara optimal membantu mendorong peningkatan ekonomi di tataran mikro dengan memberikan kredit, pinjaman, atau pembiayaan kepada UMKM, khususnya yang masuk dalam sektor informal. Lembaga perbankan dibentuk bukanlah untuk melayani perusahaan-

---

<sup>136</sup> DPR Sahkan UU Lembaga Keuangan Mikro, Selasa, 11 Desember 2012, <http://www.tempo.co/read/news/2012/12/11/087447395/DPR-Sahkan-UU-Lembaga-Keuangan-Mikro>, diakses pada 8 Januari 2013.

<sup>137</sup> Komisi VI-Menkeu Bahasa RUU LKM, Rabu, 5 Desember 2012, <http://www.jurnalparlemen.com/view/271/komisi-vi-menkeu-bahas-ruu-lkm.html>, diakses 13 Februari 2013.

<sup>138</sup> GKR Hemas, Pengantar Musyawarah tentang Lembaga Keuangan Mikro, <http://dpd.go.id/2011/01/pengantar-musyawah-tentang-lembaga-keuangan-mikro/>, diakses pada 31 Januari 2013.

<sup>139</sup> Permodalan BMT, Krisis Keuangan Global dan Eksistensi LKM, <http://permodalanbmt.com/bmtcenter/?p=63>, diakses 12 Februari 2013.

perusahaan kecil, khususnya mikro.<sup>140</sup> Begitupun dengan lembaga keuangan nonperbankan,<sup>141</sup> walaupun sudah ada sejumlah bank mulai menyalurkan kredit mikro kepada UMKM, karakteristik perbankan—dengan segala aturan ketatnya menyangkut kredit dan pembiayaan—masih menjadi hambatan utama bagi UMKM untuk mengakses lembaga keuangan secara mudah. Prinsip kehati-hatian yang ada dalam UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana diubah UU No. 10 Tahun 1998 (UU Perbankan) dan sejumlah Peraturan Bank Indonesia yang berwujud prinsip 5C<sup>142</sup>, khususnya terkait agunan atau kolateral, membuat kesenjangan akses keuangan antara UMKM dan lembaga keuangan semakin lebar.

Keberhasilan atau kesuksesan Peraih Nobel 2006 Muhammad Yunus dari Bangladesh turut menjadi inspirasi dalam penyusunan payung hukum lembaga keuangan mikro di Indonesia. Grameen Bank memberikan dorongan tidak hanya kepada Indonesia untuk menerapkan lembaga keuangan yang menyentuh masyarakat kecil secara langsung dan juga UMKM yang selama ini berpotensi besar untuk ekonomi—tetapi sering terpinggirkan. Empat prinsip yang Grameen Bank miliki, yaitu disiplin, berani, bersatu, dan kerja keras yang tertuang dalam 16 keputusannya (*sixteen decisions*) menjadi roh bagi Grameen Bank untuk membantu masyarakat miskin yang memiliki keahlian.<sup>143</sup>

LKM pertama yang ada di Indonesia, yaitu Lumbung Desa, didirikan pada 1897 oleh Kelompok Swadaya Masyarakat.<sup>144</sup> Selain Lumbung Desa, terdapat juga Bank Desa. Kedua lembaga itu kemudian dikenal menjadi Badan Kredit Desa. Dalam perkembangannya, jumlah LKM bertambah banyak dan bermetamorfosa dalam bentuk yang lain, di antaranya berbentuk bank, koperasi, pegadaian, lembaga adat khusus keuangan, koperasi, dan Baitul Maal Wat-Tamwil (BMT). Lembaga yang paling banyak diketahui dan digunakan adalah lembaga keuangan mikro berbentuk bank (misalnya, BRI Unit Desa) dan Koperasi Simpan Pinjam.

Jumlah LKM di Indonesia diperkirakan mencapai puluhan ribu hingga ratusan ribu, tetapi tidak ada data pasti. Keberadaan LKM sebenarnya bisa mengayomi jumlah penduduk miskin

---

<sup>140</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang No. ... Tahun ... Tentang Lembaga Keuangan Mikro*, (Jakarta: DPR-RI, 2010), hlm. 1—2.

<sup>141</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>142</sup> Prinsip 5C terdiri dari: *character* (karakter), *capacity* (kemampuan), *capital* (modal), *collateral* (agunan/aset), dan *conditions* (kondisi debitur).

<sup>143</sup> Grameen Bank (Bank for the poor), *16 Decisions*, [http://www.grameen-info.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=22&Itemid=109](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=109), diakses pada 4 Februari 2013. Lihat juga Muhammad Yunus, *Fighting Poverty from the Bottom Up*, [http://www.grameen-info.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=338&Itemid=375](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=338&Itemid=375), diakses 4 Februari 2013. Dengan “modal awal” hanya USD 27 dari sakunya untuk menolong 42 orang yang memiliki skill, tidak dibayangkan kemudian beliau memiliki dan membesarkan lembaga keuangannya menjadi lembaga keuangan terhormat yang bekerja terhadap 36.000 desa dengan jumlah peminjam hingga 2 juta orang dan jumlah staf bank mencapai 12.000 orang.

<sup>144</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *loc.cit.*, hlm. 3.

Indonesia yang hingga Maret 2012 mencapai 29,13 juta orang.<sup>145</sup> Namun, jumlah itu belumlah bisa menggapai seluruh masyarakat miskin di Indonesia. Kurangnya informasi masyarakat akan LKM, cakupan wilayah yang terbatas, dan keanggotaan yang sifatnya eksklusif terkadang menjadi faktor yang menghambat masyarakat miskin memiliki akses kepada lembaga keuangan. Kendala lainnya, mengingat ketiadaan payung hukum atas LKM, operasional LKM tidak jarang dianggap sebagai bank gelap yang melanggar UU Perbankan dan terdapat sanksi pidana bagi pengurus dan pemiliknya. Hal itu tentu saja makin menyulitkan masyarakat kecil terhadap kemudahan akses lembaga keuangan.<sup>146</sup>

Disahkannya UU LKM oleh DPR pada Desember 2012 merupakan perwujudan dari roh dan semangat UUD 1945 Pasal 27 Ayat (2) dan Pasal 33 Ayat (1) serta Ayat (4). Kehadiran UU LKM diharapkan dapat mengatasi kesenjangan pembiayaan dan kemudahan akses keuangan bagi masyarakat kecil dan UMKM. Eksistensi LKM diharapkan menjadi mantap dengan adanya undang-undang itu sehingga dapat meningkatkan pemberdayaan ekonomi dan produktivitas serta menciptakan keberlanjutan layanan keuangan mikro. Peningkatan pendapatan masyarakat dalam rangka pengentasan kemiskinan dan pembukaan lapangan kerja diharapkan juga tercapai dari keberadaan LKM dan payung hukumnya.

### Isu yang Mengemuka dan Terobosan Regulasi

Isu utama yang muncul dan melatarbelakangi pembuatan UU LKM adalah akses keuangan yang sulit dan kesenjangan pembiayaan oleh lembaga keuangan terhadap UMKM dan masyarakat kecil. Hal itu di antaranya disebabkan prinsip kehati-hatian perbankan (*prudential banking*) yang mengacu pada prinsip 5C, persyaratan keterbukaan informasi yang memberatkan UMKM (dalam lingkungan pasar modal), ketiadaan agunan atau jaminan pelaku UMKM, eksklusivitas pembiayaan yang umumnya terjadi pada koperasi simpan pinjam. Isu lain yang mendorong pembuatan payung hukum LKM adalah ketahanan UMKM terhadap krisis ekonomi 1997/1998 dan 2008 serta jumlah proporsi UMKM terhadap seluruh unit usaha yang sangat signifikan yaitu 99,98% per 2012.<sup>147</sup>

Prinsip kehati-hatian yang diusung—khususnya oleh lembaga perbankan—membuat biaya dana (*costs of fund*) membengkak dan menjadi mahal. Bilapun UMKM memperoleh kucuran kredit dari bank, biasanya bunga yang dikenakan lebih tinggi dari bunga kredit yang lain sekalipun bunga kredit perumahan. Walaupun belakangan bunga kredit atas UMKM sudah mulai

---

<sup>145</sup> Badan Pusat Statistik, *Maret 2012, Jumlah Penduduk Miskin Indonesi Mencapai 29,13 Juta Orang*, <http://www.bps.go.id/?news=940>, diakses 5 Februari 2013.

<sup>146</sup> Panitia Ad Hoc II DPD RI, *Makalah Akademis RUU LKM*, disampaikan pada Seminar RUU Lembaga Keuangan Mikro di Denpasar pada 25 November 2006, hlm. 2. Terdapat contoh dalam makalah ini, yaitu BMT di Kendal dan di Lampung ditutup karena dianggap bank gelap.

<sup>147</sup> Aries Munandar, *Peran UKM dalam Pertumbuhan Ekonomi Bangsa*, [http://www.uin-malang.ac.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2883:peran-ukm-dalam-pertumbuhan-ekonomi-bangsa&catid=35:artikel-dosen&Itemid=210](http://www.uin-malang.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=2883:peran-ukm-dalam-pertumbuhan-ekonomi-bangsa&catid=35:artikel-dosen&Itemid=210), diakses pada 6 Februari 2013. Jumlah UMKM per 2012, menurut pernyataan Menteri Negara Koperasi dan UKM Syarif Hasan, adalah 55,2 juta unit.

diturunkan, sejumlah UMKM dan petani tetap kesulitan mengakses keuangan dari lembaga perbankan.<sup>148</sup>

Secara umum dan keseluruhan, isu regulasi menjadi pangkal dari pemberdayaan ekonomi kaum lemah melalui kemudahan akses keuangan. Prinsip kehati-hatian dalam UU Perbankan dan Peraturan BI, persyaratan Keterbukaan Informasi dalam UU Pasar Modal (UU No. 8 Tahun 1995), dan eksklusivitas pembiayaan atau peminjaman dalam UU Koperasi yang lama (UU No. 25 Tahun 1992) merupakan pangkal dari sulitnya UMKM dan masyarakat kecil mengakses lembaga keuangan untuk menjalankan usahanya.

Hadirnya UU LKM merupakan terobosan bersejarah dalam membuka selubung sulitnya akses keuangan. LKM dalam undang-undang itu dapat dikatakan bersifat terbuka, tetapi terbatas. Maksudnya, LKM terbuka bagi segala pihak yang hendak menyimpan dan meminjam dari lembaga keuangan itu serta tidak terbatas pada anggota saja. Namun, operasional LKM terbatas pada ruang lingkup kegiatan dan wilayah tertentu.

Proses menggolkan UU LKM bisa dikatakan memakan hampir satu dekade (sejak 2003) dan penuh perjuangan. Pada 2003, pemerintah sempat mengajukannya kepada DPR, tetapi tidak ada respons untuk pembahasan. Pada 2006, DPD membuat naskah akademik dan RUU Usul Inisiatif LKM untuk diajukan kepada DPR. Namun, nasib DPD sama dengan pemerintah. Baru pada 2010, DPR mengajukan RUU Usul Inisiatif tentang LKM dan mengesampingkan RUU lama yang diajukan pemerintah dan DPR yang akhirnya kemudian disahkan pada akhir 2012.

Pembahasan intensif RUU LKM baru mulai dilakukan pada 2012. Terdapat pertentangan konsep antara pemerintah dan DPR soal rezim pengaturan dan pengawasan LKM.<sup>149</sup> DPR berpendapat bahwa LKM harus dipisahkan dari pengawasan OJK dan lebih baik berada di bawah pengaturan, pembinaan, dan pengawasan pemerintah daerah. Sementara itu, pemerintah berpendapat bahwa LKM adalah bagian dari sistem keuangan dan lembaga keuangan, walaupun bersifat mikro. Namun, apabila melihat jumlah potensi lembaga dan dananya, LKM idealnya termasuk dalam pengawasan OJK. Itulah puncak pertentangan pembahasan UU LKM antara pemerintah dan DPR.

Apabila melihat secara kelembagaan dan fungsinya, masuknya OJK sebagai pengatur dan pengawas pada dasarnya sudah tepat. Namun, timbul pertanyaan, yaitu seberapa jauh OJK bisa memantau dan mengawasi semua LKM di Indonesia dengan sumber daya dan infrastruktur

---

<sup>148</sup> Bunga KUR Dipangkas, Petani Tetap Sulit Akses, <http://www.tribunnews.com/2013/02/11/bunga-kur-dipangkas-petani-tetap-sulit-akses>, diakses 13 Februari 2013.

<sup>149</sup> Aria Bima: Sikap Menkeu soal Lembaga Keuangan Mikro Mengecewakan, <http://www.antaraneews.com/berita/298656/aria-bima-sikap-menkeu-soal-lembaga-keuangan-mikro-mengecewakan>, diakses 8 Januari 2013.

yang dimiliki, termasuk peran pemerintah daerah. Dari aspek pembinaan dan hubungan kultural, masuknya pemerintah daerah sebagai “pengawas lapangan” pun sudah tepat. Pemerintah daerah paling tahu situasi dan kondisi perekonomian daerah dan karakteristik UMKM di daerahnya. Akan tetapi, timbul juga pertanyaan: apakah pemerintah daerah bisa melepaskan diri dari “kongkalikong” pengaturan dan pengawasan terhadap LKM dan UMKM yang ada di daerahnya? Dua pertanyaan itu tentu saja dapat meragukan dua otoritas di atas.

Hasil dari puncak pembahasan UU LKM adalah tercapainya kompromi antara pemerintah dan DPR, baik OJK dan pemerintah daerah masuk dalam rezim UU LKM terkait soal pengaturan, pengawasan, dan pembinaan dengan bersinergi dengan Kementerian Keuangan dan Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Sebagai induk pengaturan dan pengawasan, OJK akan mengambil perannya, sementara pemerintah daerah menjadi pengawas lapangan di daerah. Pemerintah daerah juga menyediakan lembaga penjaminan simpanan untuk LKM di daerahnya masing-masing. Apakah kompromi dan sinergi antara lembaga-lembaga tadi bisa memuluskan jalannya LKM dan UMKM? Diharapkan demikian, tetapi ada baiknya kita melihat secara detail konten UU LKM.

### **Konten UU yang Sudah Disahkan**

#### *1. Definisi LKM dan Kegiatan Usaha*

Pasal 1 Angka 1 UU LKM menyebutkan bahwa LKM adalah lembaga keuangan yang khusus didirikan untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, **baik melalui pinjaman atau pembiayaan** dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, **pengelolaan simpanan**, maupun **pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha** yang tidak semata-mata mencaai keuntungan. Definisi itu menjelaskan tiga aspek kegiatan yang harus dilakukan oleh LKM, yaitu pemberian pinjaman atau pembiayaan, pengelolaan simpanan, dan jasa konsultasi pengembangan usaha. Tiga aspek kegiatan tadi juga termaktub dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 12 UU LKM.

Definisi tersebut menunjukkan bahwa hanya tiga kegiatan itu saja yang bisa dijalankan oleh LKM. LKM, dalam menjalankan usaha, dilarang untuk melakukan kegiatan di luar tiga tugas utama tadi. Bahkan, Pasal 14 UU LKM mengatur secara detail bahwa LKM dilarang untuk melakukan kegiatan-kegiatan, yaitu:

- a. menerima simpanan berupa giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran;
- b. melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing;
- c. melakukan usaha perasuransian sebagai penanggung;
- d. bertindak sebagai penjamin;
- e. memberi pinjaman atau pembiayaan kepada LKM lain, kecuali dalam rangka mengatasi kesulitan likuiditas bagi LKM lain dalam wilayah kabupaten/kota yang sama; dan
- f. melakukan usaha di luar kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Ayat (1).

Kegiatan usaha LKM diatur lebih lanjut dalam peraturan yang akan dibuat OJK.

Filosofi pasal-pasal definisi dan kegiatan usaha LKM dapat dipahami dan tentu saja sangat tepat dengan roh untuk membantu UMKM dan sesuai dengan karakteristik lembaga keuangan yang bisa bersentuhan langsung dengan masyarakat. Kegiatan LKM yang dimaksud dalam undang-

undang tersebut pada hakikatnya bisa dikatakan hampir sama dengan koperasi simpan pinjam yang selama ini berlaku. Larangan kegiatan LKM oleh undang-undang juga bisa dipahami agar LKM tidak kebablasan kegiatannya di bidang keuangan hingga melakukan kegiatan-kegiatan yang sifatnya spekulasi yang bisa membahayakan kelangsungan LKM.

Terhadap LKM yang melakukan kegiatan yang dilarang, UU LKM memberikan mandat kepada OJK untuk menjatuhkan sanksi berdasarkan Pasal 33 atau mewajibkan LKM itu mentransformasikan diri menjadi bank berdasarkan Pasal. Dua opsi itu merupakan hal baik, pun perlu diperjelas oleh OJK mekanisme atas kedua opsi itu sehingga tidak menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai pilihan yang tepat digunakan terhadap LKM yang melakukan kegiatan terlarang.

## *2. Asas dan Tujuan*

Pasal 2 UU LKM menegaskan asas undang-undang itu: keadilan, kebersamaan, kemandirian, kemudahan, keterbukaan, pemerataan, keberlanjutan, kedayagunaan, dan kehasilgunaan. Kemudian, Pasal 3 menegaskan bahwa kehadiran LKM bertujuan untuk:

- a. meningkatkan akses pendanaan skala mikro bagi masyarakat;
- b. membantu peningkatan pemberdayaan ekonomi dan produktivitas masyarakat; dan
- c. membantu peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.

Pelaksanaan tujuan tersebut difokuskan khususnya kepada masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah.

Asas dan tujuan tersebut pada hakikatnya telah sejalan dengan semangat Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan masyarakat berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak dengan kemudahan dalam mengakses keuangan dan ekonomi berdasarkan prinsip kekeluargaan. Roh dan semangat asas dan tujuan itu bisa dikatakan berdasarkan karakteristik masyarakat Indonesia yang gotong royong. Dalam aspek ekonomi, perwujudan kegotongroyongan dan kekeluargaan itu ada pada sistem koperasi yang selama ini telah dipraktikkan. LKM tidak lain memiliki karakter yang hampir mirip dengan koperasi yang dikombinasikan dengan karakter profesionalitas lembaga keuangan pada umumnya.

Roh dan semangat tersebut patut diakui dan diapresiasi. Namun, hal terpenting saat ini adalah pengimplementasian UU LKM di lapangan. Apakah undang-undang itu bisa terlaksana dengan roh dan semangat tadi? Saat ini, kita hanya bisa menunggu dan melihatnya nanti saja sambil menunggu keberlakuan undang-undang itu.

## *3. Bentuk Hukum, Kepemilikan, dan Perizinan*

UU LKM menentukan bahwa LKM di Indonesia—baik yang telah ada maupun yang akan didirikan—harus berbentuk koperasi atau perseroan terbatas.<sup>150</sup> Dengan kata lain, bentuk hukum LKM haruslah berbadan hukum. Kekayaan LKM harus terpisah dari kekayaan pemiliknya. Kewajiban berbadan hukum itu juga berlaku kepada LKM-LKM yang telah ada di Indonesia,

---

<sup>150</sup> Pasal 5 Ayat (1) UU LKM.

misalnya Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD), Badan Usaha Kredi Pedesaan (BUKP), Baitul Maal wa Tamwil (BMT), dan Baitul Tamwil Muhammadiyah (BTM). Mereka wajib memperoleh izin usaha dari OJK paling lama satu tahun sejak UU LKM berlaku. Tentu saja, untuk memperoleh izin itu, persyaratan bentuk hukum harus dipatuhi oleh LKM yang telah ada tadi.

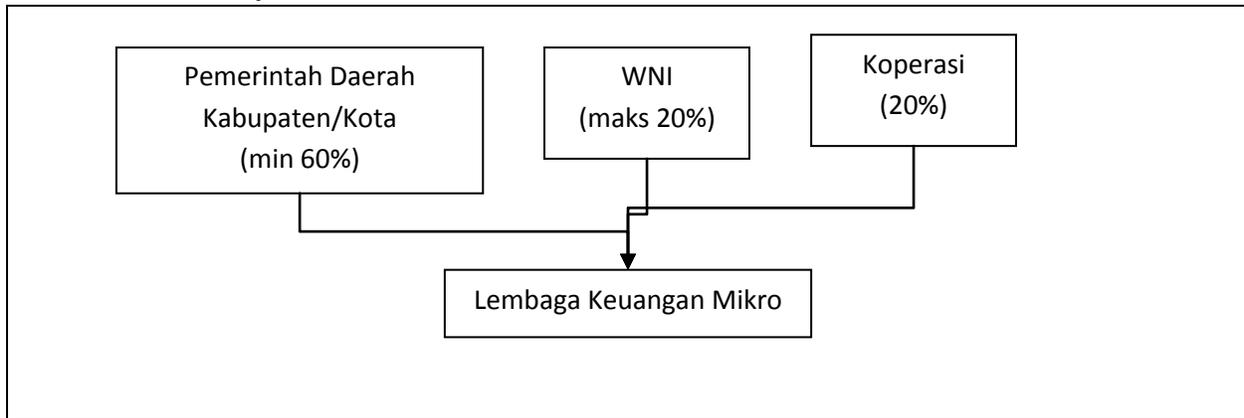
Di luar LKM-LKM di atas, terdapat LKM lain yang tidak perlu tunduk pada UU LKM, yaitu Lembaga Perkreditan Desa, Lumbung Pitih Nagari, dan lembaga lain yang sejenis yang telah ada. Lembaga itu tetap diakui keberadaannya berdasarkan hukum adat yang berlaku. Sayangnya, tidak ada penjelasan lebih lanjut dalam UU LKM terkait alasan LKM adat tetap diakui keberadaannya dan tidak harus tunduk pada UU LKM.

Pembentukan LKM berdasarkan bentuk hukum koperasi dan perseroan terbatas mengacu pada undang-undang masing-masing, yaitu UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian dan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Khusus untuk LKM yang berbentuk perseroan terbatas, komposisi kepemilikan diatur dalam undang-undang ini.

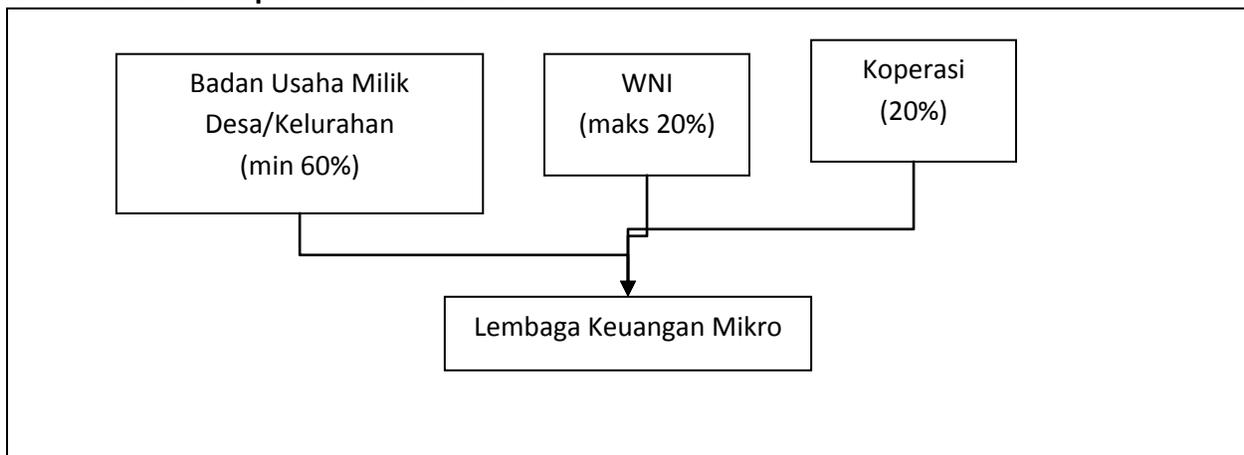
Pasal 8 UU LKM menyatakan bahwa LKM hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, badan usaha milik desa/kelurahan, pemerintah daerah kabupaten/kota; dan/atau koperasi. Pasal itu bersifat imperatif dalam arti bahwa di luar pihak-pihak tadi, pihak lain tidak boleh mendirikan dan memiliki LKM. Pasal 6 secara tegas menyatakan bahwa pihak asing—baik secara individual maupun secara badan usaha—dilarang memiliki LKM langsung maupun tidak langsung. Kepemilikan langsung adalah nama orang atau badan usaha asing tercantum dalam Anggaran Dasar pendirian LKM. Kepemilikan tidak langsung adalah kepemilikan *nominee*; orang atau badan usaha asing memiliki LKM melalui warga negara Indonesia atau koperasi atau badan usaha milik desa/kelurahan. Untuk kepemilikan tidak langsung, OJK harus membuka mata untuk memonitor saham-saham atau pemilik *nominee* yang umumnya sulit dilacak.

Pasal 5 Ayat (2), (3), dan (4) menegaskan bahwa saham LKM yang berbentuk perseroan terbatas paling sedikit 60% harus dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten/kota atau badan usaha milik desa/kelurahan. Sisa kepemilikan saham perseroan terbatas dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia (maksimal 20%) dan koperasi. Apabila aturan tadi digambarkan dalam *chart*, struktur kepemilikan terlihat sebagai berikut.

**Gb. 1 – Struktur Kepemilikan Kombinasi 1**



**Gb. 2 – Struktur Kepemilikan Kombinasi 2**



Kombinasi komposisi kepemilikan di atas bisa bervariasi lagi, khususnya terkait dengan kepemilikan koperasi dan warga negara Indonesia atas LKM.

Komposisi kepemilikan yang diatur dalam UU tersebut sebenarnya, menurut kami, tampak ganjil. Keganjilan terletak pada ketiadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam kepemilikan LKM, justru badan yang ada adalah Badan Usaha Milik Desa/Kelurahan (BUMDK). Terdapat beberapa pertanyaan timbul yang meragukan kompetensi BUMDK, yaitu apakah memang ada BUMDK? Bila ada, apakah BUMDK selama ini sudah teruji dalam menjalankan usaha, khususnya terkait keuangan mikro? Bagaimana karakter BUMDK di lapangan? Bagaimana pula permodalan yang dimiliki dalam mendirikan dan memiliki LKM? Kemudian, tidakkah akan banyak konflik kepentingan dengan hadirnya BUMDK untuk LKM, misalnya antara Kepala Desa/kelurahan dan Direksi BUMDK?

Di samping keraguan di atas, penggunaan kata *atau* pada ketentuan kepemilikan pemerintah daerah atau Badan Usaha Milik Desa/Kelurahan yang minimal 60% sebagaimana terdapat dalam Pasal 5 Ayat (2) dapat berakibat hukum bahwa hanya salah satu dari dua pihak itu saja

yang bisa masuk dan menjadi pemilik LKM. Pemerintah daerah maupun BUMDK tidak dapat bersamaan memiliki LKM. Padahal, kedua lembaga itu bisa disinergikan untuk melakukan pengelolaan terhadap LKM, apalagi kompetensi BUMDK cukup diragukan dalam pemilikan dan pengelolaan LKM.

Masih terkait dengan bentuk hukum dan kepemilikan, ada satu hal yang sebenarnya sangat penting diatur tetapi tidak ada dalam UU LKM, yaitu soal direksi dan komisaris. Di lembaga keuangan lain—khususnya perbankan, direksi dan komisaris diatur sedemikian rupa karena menyangkut pengelolaan uang masyarakat yang jumlahnya tidak sedikit. Dalam undang-undang itu, tidak ada satu pasal atau ayat pun yang menyinggung soal persyaratan direksi dan komisaris LKM. Apakah itu akan diatur dalam Peraturan OJK?. Bilapun hendak diatur OJK, perlu kejelian dalam melihat persyaratan yang harus dimiliki oleh calon direksi dan atau komisaris dalam melakukan pengurusan dan pengawasan LKM untuk menghindari *fraud* dan *moral hazard* di bidang keuangan mikro.

Sementara itu, pendirian LKM paling sedikit harus memenuhi persyaratan: bentuk badan hukum; permodalan; dan mendapat izin usaha yang tata caranya diatur dalam undang-undang tersebut. LKM harus memiliki izin usaha keuangan mikro yang diperoleh dari OJK.<sup>151</sup> Untuk memperoleh izin usaha, LKM harus memenuhi persyaratan paling sedikit:

susunan organisasi dan kepengurusan;

- a. permodalan;
- b. kepemilikan; dan
- c. kelayakan rencana kerja.

Ketentuan lebih lanjut mengenai permodalan, kepemilikan LKM, dan tata cara perizinan usaha akan diatur dalam Peraturan OJK. OJK akan menjadi pusat perizinan usaha LKM.

Eksistensi OJK sebagai pusat perizinan tentu saja harus didukung sumber daya yang mumpuni. Hampir bisa dipastikan akan ada banyak perusahaan LKM yang mengajukan izin ke OJK. Timbullah sejumlah pertanyaan, yaitu apakah OJK mampu mengelola perizinan yang jumlahnya akan banyak dari seluruh Indonesia? Tidakkah hal itu bisa menghambat pendirian LKM dan menimbulkan kongkalikong perizinan? Bila mengambil contoh, Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang berpusat di pemerintah pusat rupanya dalam kenyataannya menghambat operasional perusahaan tambang di Indonesia. Bahkan, akhirnya, lebih banyak terjadi penjualan atau penyewaan IUP kepada pihak lain yang belum memiliki IUP.

Untuk mempermudah perizinan dan menghindari penumpukan permohonan perizinan, OJK sebaiknya membentuk kantor cabang atau perwakilan di daerah untuk menampung permohonan izin pendirian dan operasional LKM. OJK bisa menggunakan Pasal 3 UU No. 21 Tahun 2011 tentang OJK sebagai dasar hukum pembentukan kantor di daerah sesuai dengan kebutuhannya.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Pasal 9 UU LKM.

<sup>152</sup> Pasal 3 UU OJK berbunyi:

(1) OJK berkedudukan di ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### 4. Cakupan Wilayah Usaha

LKM dibatasi ruang wilayah kegiatannya hingga hanya sebatas satu wilayah desa/kelurahan, kecamatan, atau kabupaten/kota. Luas cakupan wilayah usaha itu disesuaikan dengan skala usaha LKM yang diatur dalam peraturan pemerintah.<sup>153</sup> Ketentuan cakupan wilayah itu yang diatur dalam Pasal 16 UU LKM masih mengandung multitafsir sehingga dibuat peraturan pemerintah yang akan lebih detil mengatur cakupan itu. Dari Pasal 16 UU LKM, LKM bisa didirikan dengan area bisnis satu desa/kelurahan saja atau satu kecamatan; bisa mencakup seluruh desa/kelurahan di wilayah kecamatan yang bersangkutan atau satu kabupaten/kota bisa mencakup seluruh kecamatan dalam satu wilayah kabupaten/kota. Agar menghindari tumpang tindih dan *overlapping* LKM dalam suatu wilayah, peraturan pemerintah itu kiranya harus segera dibentuk.

Bila terjadi pemekaran wilayah, UU LKM telah memfasilitasi ketentuan transisi bagi LKM yang nasabahnya berada di luar jangkauan wilayah LKM sebagaimana terdapat dalam Pasal 17. Tentu saja, itu memberikan kesempatan bagi LKM dan nasabah untuk melanjutkan hubungan kontraktual penyimpanan dan atau peminjaman/pembiayaan di antara keduanya.

#### 5. Penjaminan Simpanan

Sama halnya dengan lembaga perbankan, UU LKM memfasilitasi pembentukan lembaga penjamin simpanan untuk menjamin simpanan nasabah LKM. Dalam Pasal 19, disebutkan bahwa pemerintah daerah dan/atau LKM dapat membentuk lembaga itu. Bahkan, pemerintah pusat pun bersama pemerintah daerah/LKM bisa bersama-sama membentuk lembaga penjamin simpanan jika diperlukan. Kelembagaan mengenai penjamin simpanan itu akan diatur lebih detil dalam peraturan pemerintah.

Terkait dengan lembaga penjamin simpanan LKM, pembentukan lembaga itu harus memperhatikan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah. Pasal 4 PP itu menyatakan bahwa pemerintah daerah dilarang memberikan jaminan atas pinjaman pihak lain. Pasal itu memang tidak menyebutkan kata “simpanan”, tetapi mengingat bahwa “simpanan” bisa ditafsirkan sebagai pinjaman pihak lain dan mengingat bahwa penjaminan simpanan LKM akan memakai anggaran negara atau daerah, maka formulasi ketentuan PP terkait dengan lembaga penjaminan simpanan harus dibuat secara hati-hati dan tidak bertentangan dengan PP No. 54 Tahun 2005.

#### 6. Merger, Konsolidasi, dan Pembubaran

Keberadaan ketentuan mengenai merger, konsolidasi, dan pembubaran dalam UU LKM tidak lepas dari bentuk hukum perseroan terbatas dan koperasi yang bisa dipakai oleh LKM. Apabila bentuk LKM adalah perseroan terbatas, aksi korporasi itu harus tunduk pada UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Serbatas. Sementara itu, apabila bentuk LKM adalah koperasi,

---

(2) OJK dapat mempunyai kantor di dalam dan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan.

<sup>153</sup> Pasal 16 UU LKM.

perbuatan hukum merger, konsolidasi, dan pembubaran harus tunduk pada UU No. 17 Tahun 2012 tentang Koperasi.

Berdasarkan Pasal 22 UU LKM, perbuatan hukum merger dan konsolidasi dilakukan dengan memperoleh persetujuan OJK terlebih dahulu. Detil mekanisme dan prosesnya mengikuti dan tunduk pada peraturan OJK (dalam konteksnya sebagai LKM terlepas bentuk hukum yang digunakan).

Terkait dengan pembubaran, ketentuan dalam UU LKM mencoba mendorong LKM untuk bertahan terlebih dahulu dan mencoba untuk melindungi nasabah. Pasal 23 UU LKM mendorong OJK untuk melakukan tindakan-tindakan secara umum kepada LKM agar melakukan penambahan modal; menghapusbukkan pinjaman/pembiayaan yang macet; melakukan merger atau konsolidasi dengan LKM lain; mengalihkan kepemilikan LKM kepada pihak lain yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban; menyerahkan pengelolaan kepada pihak lain; atau menjual aset kepada pihak lain. Apabila ternyata tindakan-tindakan tadi masih belum mampu menutup kesulitan LKM, OJK mencabut izin usaha LKM dan memerintahkan pengurus LKM untuk melakukan rapat umum pemegang saham atau rapat anggota untuk membubarkan LKM dan membentuk tim likuidasi. Ketentuan pembubaran dan likuidasi, selain tunduk pada UU LKM, juga harus tunduk kepada UU Perseroan Terbatas dan UU Koperasi.

#### *7. Perlindungan Nasabah LKM*

Itulah hal paling penting dari keberadaan LKM. Perlindungan nasabah penyimpan dan juga nasabah peminjam sudah seharusnya menjadi prioritas utama dari UU LKM. Idealnya, perlindungan dimulai sejak seseorang belum menjadi nasabah atau pada saat ditawarkan produk LKM; pada saat menyimpan atau meminjam atau misalnya data dan informasi nasabah yang bersangkutan serta dana nasabah; dan pada saat hendak menutup simpanan misalnya data dan informasi nasabah serta dana nasabah yang hendak ditarik seluruhnya. Selain itu, perlindungan nasabah juga harus juga dalam bentuk fasilitas penyelesaian sengketa antara nasabah dan LKM.

UU LKM sudah memberikan ketentuan yang sifatnya melindungi nasabah, tetapi hanya pada fase ketika seseorang menjadi nasabah. Perlindungan nasabah tidak masuk pada fase seseorang belum menjadi nasabah atau setelah berakhir menjadi nasabah. Hal itu bisa dipahami karena sudah ada UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang bisa ikut memproteksi pihak yang dirugikan oleh LKM.

#### *8. Transformasi LKM*

Sebagai entitas usaha, LKM pada dasarnya diberikan kebebasan untuk melakukan ekspansi bisnisnya. Namun, ada konsekuensi hukum yang harus diterima oleh LKM apabila mencoba mengembangkan sayap usahanya. LKM wajib bertransformasi menjadi bank apabila LKM melakukan kegiatan usaha melebihi satu wilayah kabupaten/kota tempat kedudukan LKM atau

LKM telah memenuhi persyaratan yang akan diatur kemudian oleh OJK terkait dengan transformasi LKM.<sup>154</sup>

#### 9. *Rezim Pembinaan, Pengaturan, dan Pengawasan*

Berdasarkan UU LKM, otoritas utama atas pembinaan, pengaturan, dan pengawasan LKM ada pada OJK. Pihak lain yang terlibat dalam koordinasi OJK adalah kementerian negara koperasi dan UKM dan kementerian dalam negeri. Khusus untuk pembinaan dan pengawasan, mengingat keterbatasan kapasitas OJK, pemerintah daerah memperoleh pendelegasian kewenangan dari OJK. Apabila pemerintah daerah yang diberikan belum siap, OJK akan mendelegasikan hal itu kepada pihak lain.

Mengingat Pasal 3 UU OJK soal kemungkinan OJK bisa membuka kantor di daerah, seharusnya OJK memaksimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan dengan membuka kantor perwakilan di daerah atau menunjuk pihak lain, misalnya kantor perwakilan BI di daerah untuk mengawasi LKM ketimbang mendelegasikan fungsi pengawasan kepada pemerintah daerah. Unsur independensi dan karakteristik LKM sebagai lembaga keuangan menjadi penting agar fungsi pembinaan dan pengawasan berjalan optimal dan maksimal.

Dua otoritas tersebut merupakan isu paling “panas” yang terjadi pada saat pembahasan UU LKM. Pada awalnya, DPR mengusulkan LKM benar-benar berada di bawah pengaturan, pembinaan, dan pengawasan pemerintah daerah karena sifat dan karakteristik ekonominya yang lebih bersifat sosial. Namun, pemerintah menolak usulan itu dan mengusulkan OJK sebagai otoritas utama pengatur, pembina, dan pengawas LKM karena LKM pada dasarnya adalah lembaga keuangan yang menghimpun dana pihak ketiga.<sup>155</sup> Hasil dari pertentangan dua konsep yang berbeda tadi menghasilkan kompromi rezim pengaturan yang sebenarnya sangat aneh bila menilik kewenangan pemerintah daerah yang memperoleh delegasi dari OJK. Kompromi tadi menunjukkan bahwa pemerintah “menang” atas DPR soal pihak yang berwenang menjadi otoritas LKM.

Ketentuan soal rezim pengaturan, pembinaan, dan pengawasan yang sudah disahkan saat ini tidaklah usah diperdebatkan lagi. Hal terpenting saat ini adalah sinergi antara OJK dan pemerintah daerah dalam mengembangkan dan memajukan LKM di Indonesia demi kemajuan UKM di Indonesia dan pemberdayaan ekonomi masyarakat kecil. OJK dan pemerintah daerah harus saling berbagi pengetahuan dan pengalaman serta koordinasi terkait dengan karakteristik lembaga keuangan dan karakter UKM di Indonesia agar LKM di Indonesia mencapai tujuannya.

---

<sup>154</sup> Pasal 27 UU LKM.

<sup>155</sup> Lihat *Diserahkan ke Pemerintah, Ruh RUU LKM Hilang*, <http://ekbis.rmol.co/read/2012/02/23/55674/Diserahkan-ke-Pemerintah,-Ruh-RUU-LKM-Hilang->, diakses pada 13 Februari 2013 dan lihat juga *Polemik RUU Lembaga Keuangan Mikro Masih Berat*, <http://nasional.kontan.co.id/news/polemik-ruu-lembaga-keuangan-mikro-masih-berat>, diakses pada 8 Januari 2013.

### 10. Pidana dan Administratif

Terkait dengan pasal-pasal sanksi administratif dan pidana, UU LKM dapat dikatakan sudah maju. Undang-undang itu tidak hanya menjerat individu orang sebagai pribadi kodrati, juga LKM itu sendiri sebagai badan hukum. Walau cakupan wilayah dan kegiatan usaha LKM tidak sebesar lembaga keuangan besar seperti bank, pengenaan tanggung jawab pidana bagi badan hukum LKM sangatlah tepat. Hal itu dilakukan untuk memproteksi nasabah dari upaya pelarian dana oleh pemilik LKM. Di samping pengenaan tanggung jawab pidana kepada badan hukum LKM, undang-undang itu juga telah mengadopsi prinsip *piercing the corporate veil*; yang berarti undang-undang itu mampu menjangkau dan menjerat pemilik LKM untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya secara pidana—sebagaimana terdapat dalam Pasal 38. Tentu saja, itu merupakan kemajuan dalam pengembangan hukum korporasi dan keuangan di Indonesia, walaupun prinsip seperti itu belum terlalu lama diterapkan dalam regulasi di Indonesia.

#### **Implementasi UU di masa mendatang**

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, UU LKM berlaku dua tahun sejak diundangkan. Jadi, UU LKM baru akan berlaku pada akhir 2014 atau awal 2015. Dengan masa transisi selama dua tahun, tentu saja tugas OJK menjadi cukup berat untuk menyiapkan infrastruktur peraturan, pembinaan, dan pengawasan LKM. Tugas itu kebetulan bersamaan dan paralel dengan penyiapan OJK secara internal dalam proses konsolidasi pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan perbankan dan nonperbankan sesuai amanat UU OJK. Jangka waktu dua tahun dalam persiapan infrastruktur LKM tentu saja menjadi tantangan bagi OJK. Sinergitas dengan kementerian lain dan pemerintah daerah sangat diperlukan agar fungsi yang diemban oleh OJK berjalan optimal dan maksimal.

Di samping penyiapan infrastruktur dan koordinasi sinergitas, OJK juga harus melakukan sosialisasi yang intensif ke seluruh Indonesia mengenai UU LKM. Hubungan koordinasi dengan pemerintah daerah harus bisa dimanfaatkan agar maksud sosialisasi OJK tercapai hingga ke masyarakat. Mengingat UU LKM, dari sisi waktu, disahkan tidak lama dari UU Koperasi, alangkah baiknya bila sosialisasi itu dilakukan bersamaan dengan UU Koperasi. Hal itu mengingat terdapat kemiripan karakter antara LKM dan koperasi. OJK, dalam hal ini, perlu berkoordinasi dan bersinergi dengan Kementerian Negara Koperasi dan UKM.

### 11. UU Pengesahan Perjanjian Internasional: Menerjemahkan Kembali Peran DPR dalam Perjanjian Internasional

Pembahasan yang dilakukan dalam tulisan ini utamanya bertujuan untuk melihat perjanjian internasional dalam konteks legislasi nasional yang bersinggungan dengan peran DPR sebagai pembentuk undang-undang. Interaksi negara yang satu dengan negara yang lain adalah keniscayaan; termasuk entitas yang diakui sebagai subjek-subjek hukum internasional selain

negara.<sup>156</sup> Hubungan itu terkadang bersifat sederhana, tetapi tidak jarang bersifat kompleks. Dengan awalnya mendasarkan diri pada kepercayaan dan itikad baik<sup>157</sup>, hubungan antarsubjek internasional kemudian dimaterialkan dalam bentuk dan nama tertentu demi kepentingan kepastian hukum. Hubungan yang dimaterialkan dalam bentuk dan nama tertentu itu dalam perkembangannya dikenal dengan perjanjian internasional.<sup>158</sup>

Perjanjian internasional, oleh Pasal 2 Konvensi Wina 1969, 1978, dan 1986<sup>159</sup>, diartikan sebagai “*An international agreement concluded between States (and International Organizations) in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation*”. Perjanjian internasional kemudian diatur dalam berbagai produk hukum internasional, yaitu Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional, Konvensi Wina 1978 tentang Suksesi Negara Terkait Perjanjian Internasional, dan Konvensi Wina 1986 tentang Perjanjian Internasional dan Organisasi Internasional.

Indonesia belum melakukan ratifikasi terhadap konvensi-konvensi tersebut, termasuk tidak menyebutkannya dalam konsideran UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Namun, absennya penyebutan itu tidak berarti meniadakan keterikatan terhadap konvensi-konvensi tersebut. Hal itu disebabkan kedudukan konvensi-konvensi sebagai hukum kebiasaan internasional (*international customary law*). Indonesia akan tetap terikat, baik ketika melakukan ratifikasi maupun tidak melakukan ratifikasi. Perihal keterikatan itu, *International Court of Justice* (ICJ) telah menegaskannya dalam putusan sengketa Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan.<sup>160</sup>

Dalam konteks nasional, perjanjian internasional diteguhkan dasar konstitusionalnya dalam Pasal 11 UUD 1945 dan UU Perjanjian Internasional. UUD 1945 tidak memberikan definisi

---

<sup>156</sup> Yang termasuk sebagai subjek hukum internasional adalah :

- a. Negara;
- b. Individu;
- c. Takhta Suci Vatikan;
- d. Organisasi internasional;
- e. Palang Merah Internasional; dan
- f. Pemberontak atau pihak yang bersengketa (*belligerent*);

Dewasa ini, banyak pihak yang beranggapan bahwa Multi-National Corporate (MNC) termasuk subjek hukum internasional.

<sup>157</sup> David J. Bederman, *International Law in Antiquity*, Cambridge University Press, 2004, hlm. 52.

<sup>158</sup> Perjanjian internasional dikenal dalam berbagai bentuk dan terminologi, antara lain *treaties, conventions, international agreements, pacts, general acts*, dan *charters*. Lihat Malcolm N. Shaw, *International Law (5<sup>th</sup> Edition)*, Cambridge University Press, 2003, hlm. 88.

<sup>159</sup> *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties 1978, and Vienna Convention on the Law of Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations 1986*.

<sup>160</sup> *International Court of Justice, Case Concerning Sovereignty Over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan*, 17 Desember 2002, hlm. 645, poin nomor 37. <http://www.icj-cij.org/docket/files/102/7714.pdf>, diakses pada Sabtu, 9 Februari 2013.

perjanjian internasional<sup>161</sup>, sedangkan UU Perjanjian Internasional memberikan definisi *perjanjian internasional* sebagai ‘perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum international, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik’.

Berdasarkan pengertian yang dituangkan dalam konvensi dan undang-undang tersebut, dapat dikatakan suatu perjanjian internasional harus memenuhi unsur-unsur: 1)tertulis,; 2)berciri internasional dan tunduk pada ketentuan internasional; 3)dibuat oleh subjek-subjek hukum internasional; 4)menimbulkan hak dan kewajiban; dan 5)termasuk dalam lapangan hukum publik. Pemahaman mengenai pengertian perjanjian internasional menjadi penting guna membedakan antara perjanjian internasional dan bukan perjanjian internasional—sekalipun perjanjian itu bersifat lintas batas negara.

Hingga saat ini, Indonesia telah mengikatkan diri pada 3.917 perjanjian internasional.<sup>162</sup> Beberapa di antaranya, yaitu:<sup>163</sup>

<b>Bidang Kerja Sama</b>	<b>Jumlah</b>
Pertanian, Kehutanan, dan Kelautan	182
Perbankan dan Keuangan	249
Perbatasan, Ruang Angkasa	102
Pendidikan dan Kebudayaan	186
Industri dan Kepabeanan	45
Pertahanan, Perdamaian, dan Keamanan	61
Ekonomi dan Perdagangan Bebas	375

<sup>161</sup> Pasal 11 UUD 1945 mengandung 3 (tiga) ayat, yaitu (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain; (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat; dan (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

<sup>162</sup> <http://naskahperjanjian.kemlu.go.id/>, diakses pada Minggu, 9 Februari 2013.

<sup>163</sup> Data tersebut dimodifikasi dengan tujuan memberikan gambaran beberapa bidang kerja sama yang penting. Apabila melihat pembagian berdasarkan bidang kerja sama yang dilakukan oleh Penyimpanan Naskah Perjanjian Internasional, beberapa bidang tersebut adalah badan pemeriksa, pertanian, perbatasan, konstitusi organisasi internasional, perbankan, konsuler, kebudayaan, kepabeanan, pertahanan, integritas ekonomi, pendidikan, energi, lingkungan hidup, ekonomi, hubungan luar kawasan, kerja sama fungsional, keuangan, konsultasi bilateral/komisi bersama, kehutanan, perdagangan bebas, hak asasi manusia, pembukaan kantor perwakilan, kesehatan, kemanusiaan, piagam PBB dan Statuta ICJ, industri, penyelesaian sengketa internasional, hak istimewa dan kekebalan, hubungan diplomatik dan konsuler, penerangan komunikasi, penanaman modal, kesehatan, ketenagakerjaan, hukum, pinjaman/bantuan, kelautan, nuklir, organisasi internasional, ruang angkasa, perdamaian dan keamanan, politik, pos dan telekomunikasi, proyek regional, keagamaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan lain-lain. <http://naskahperjanjian.kemlu.go.id/>, diakses pada Minggu 9 Februari 2013.

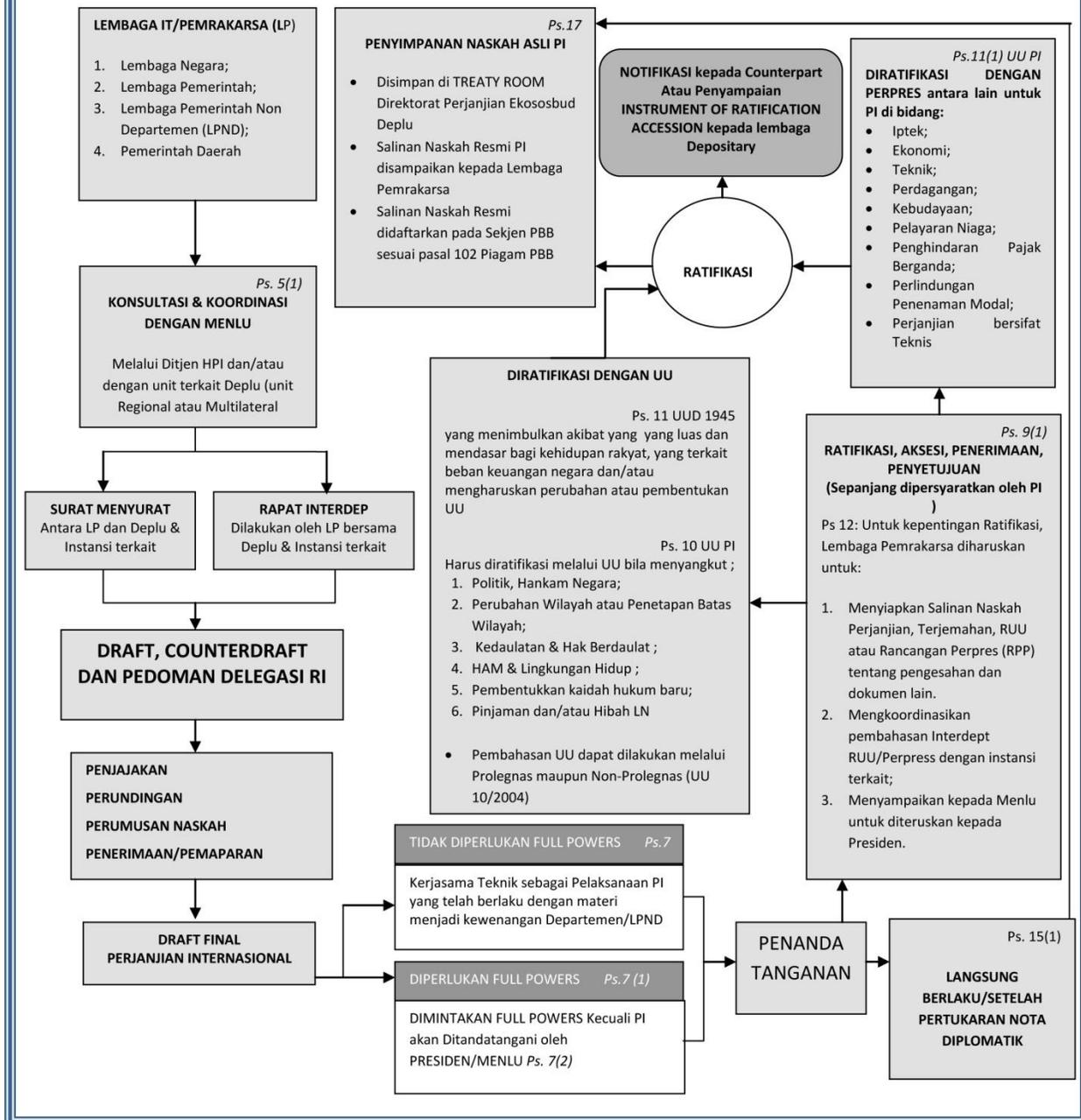
Nuklir, Energi, dan Lingkungan Hidup	96
Konsultasi Bilateral/Komisi Bersama	250
Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Kemanusiaan	64
Kesehatan dan Ketenagakerjaan	102
Penanaman Modal	81
Pinjaman/Bantuan	774
Politik	113

Adapun, tahapan dan proses pembuatan perjanjian internasional dapat dilihat dari bagan di halaman berikut.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> <http://naskahperjanjian.kemlu.go.id/?idtreaty/tmaking/page>, diakses pada Senin, 11 Februari 2013.

## SKEMA PEMBUATAN PERJANJIAN INTERNASIONAL (PI) MENURUT UU NO.24/2004



## Peran DPR

Pasal 9 Ayat (2) UU Perjanjian Internasional menyatakan bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden. Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkaitan dengan:<sup>165</sup>

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- c. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. pembentukan kaidah hukum baru; dan
- f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Terdapat perbedaan produk hukum nasional dalam pengesahan perjanjian internasional, yaitu melalui undang-undang maupun keputusan presiden. Pengesahan perjanjian internasional melalui undang-undang dilakukan berdasarkan materi perjanjian; bukan berdasarkan bentuk dan nama (*nomenclature*) perjanjian. Klasifikasi menurut materi perjanjian dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dan keseragaman atas bentuk pengesahan perjanjian internasional dengan undang-undang.<sup>166</sup>

Sementara itu, pengesahan perjanjian internasional dengan keputusan presiden dilakukan terhadap perjanjian yang mensyaratkan adanya pengesahan sebelum berlakunya perjanjian, tetapi dengan materi yang bersifat prosedural dan memerlukan penerapan dalam waktu singkat tanpa mempengaruhi peraturan perundang-undangan nasional. Perjanjian yang masuk dalam kategori itu adalah kerja sama dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, ekonomi, teknik, perdagangan, kebudayaan, pelayaran niaga, penghindaran pajak berganda, dan kerja sama perlindungan penanaman modal serta perjanjian yang bersifat teknis.<sup>167</sup>

Pengesahan perjanjian yang dilakukan dengan keputusan presiden tidak berarti meniadakan fungsi kontrol DPR. Pemerintah wajib menyampaikan salinan setiap keputusan presiden yang mengesahkan perjanjian internasional kepada DPR.<sup>168</sup> DPR dapat meminta pertanggungjawaban atau keterangan pemerintah mengenai perjanjian internasional yang telah dibuat sekalipun disahkan melalui keputusan presiden yang merupakan domain absolut kekuasaan eksekutif. Apabila dipandang merugikan kepentingan nasional, perjanjian internasional itu dapat dibatalkan atas permintaan DPR.<sup>169</sup>

Mengenai hal tersebut, tidak dijelaskan secara rinci mekanisme pembatalan keputusan presiden atas permintaan DPR, maksud dari kepentingan nasional, serta bagaimana apabila permintaan DPR itu tidak dilaksanakan, dan sebagainya. Perlu kiranya untuk mengatur hal itu secara lebih terperinci agar tidak menimbulkan kesalahpahaman.

---

<sup>165</sup> Pasal 10 UU Perjanjian Internasional.

<sup>166</sup> Penjelasan Pasal 10 UU Perjanjian Internasional.

<sup>167</sup> Penjelasan Pasal 11 Ayat (1) UU Perjanjian Internasional.

<sup>168</sup> Pasal 11 Ayat (1) dan (2) UU Perjanjian Internasional.

<sup>169</sup> Penjelasan Pasal 11 Ayat (2) UU Perjanjian Internasional.

Pembedaan produk hukum nasional dalam pengesahan perjanjian internasional tidak terlepas dari dinamika sejarah yang menyertainya. Pembedaan itu pada awalnya disebabkan oleh dikeluarkannya Surat Presiden No. 2826/HK/1960 tanggal 22 Agustus 1960 kepada Ketua DPR. Substansi dari surat presiden itu antara lain menyatakan bahwa tidak semua perjanjian internasional membutuhkan persetujuan DPR (sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UUD 1945). Hanya perjanjian penting sajalah yang membutuhkan persetujuan DPR, seperti hal-hal yang berkaitan dengan politik atau dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri, misalnya perjanjian persahabatan, persekutuan (aliansi), perubahan wilayah atau penetapan tapal batas, serta hal-hal yang menurut UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan harus diatur dalam bentuk undang-undang.

Alasan utama dikeluarkannya surat presiden tersebut adalah fleksibilitas dalam membuat dan mengikat diri pada suatu perjanjian internasional yang dirasakan sedikit terhambat apabila harus melalui persetujuan DPR. Dengan kata lain, apabila tidak semua perjanjian internasional membutuhkan persetujuan DPR, tidak semua perjanjian internasional dimaktubkan dalam bentuk undang-undang.

Banyak sekali distorsi makna akibat pencampuradukan peristilahan yang dipergunakan. Untuk itu, perlu diperjelas dan ditarik suatu konsensus mengenai diksi dalam menjadikan perjanjian internasional menjadi produk hukum nasional. Salah satu yang cukup fundamental adalah terminologi *ratifikasi* yang dalam UU Perjanjian Internasional dipersamakan dengan *pengesahan* atau tidak dibedakannya tindakan “ratifikasi”—diperlakukan secara eksternal (terhadap perjanjian internasional) maupun internal (pengadopsian dalam produk hukum nasional). Akibatnya, muncul pemahaman bahwa perjanjian internasional hanya berlaku dan mengikat apabila telah diadopsi dalam produk hukum nasional.

Apabila dibagi berdasarkan tahap pembuatannya, perjanjian internasional terbagi atas:<sup>170</sup>

- a. perjanjian tiga tahap (perundingan, penandatanganan, dan ratifikasi); dan
- b. perjanjian dua tahap (perundingan dan penandatanganan).

Pembagian dan praktik dalam realitas menunjukkan bahwa keberlakuan (*entry into force*) perjanjian internasional bukan karena telah diadopsi oleh produk hukum nasional, melainkan akibat pengaturan perjanjian internasional itu sendiri.<sup>171</sup> Pemberlakuan itu termasuk tidak ada persyaratan yang mewajibkan pengadopsian dalam bentuk undang-undang atau bentuk tertentu lainnya. Pengaturan itu biasanya dirumuskan dalam klausul perjanjian internasional, misalnya perjanjian berlaku 60 hari setelah penandatanganan ke-100, perjanjian berlaku tanpa proses penandatanganan terlebih dahulu (aksesi), atau bahkan perjanjian serta merta berlaku

---

<sup>170</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Jakarta, 1976, hlm. 85.

<sup>171</sup> Hal tersebut sebenarnya sudah diatur dalam Pasal 9 UU Perjanjian Internasional yang menyatakan bahwa pengesahan perjanjian internasional oleh pemerintah dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut.

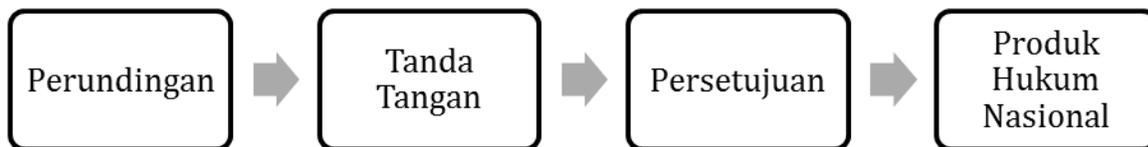
setelah penandatanganan atau cara-cara lain yang disepakati oleh para pihak<sup>172</sup> (apabila perjanjian itu merupakan perjanjian dua tahap).

Dengan melihat hal tersebut, penting untuk mendudukan peran DPR dalam perjanjian internasional. Urgensinya adalah pelaksanaan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR, meskipun masih ada perdebatan perjanjian internasional adalah murni domain kekuasaan eksekutif atau tidak. Namun, atas nama kedaulatan rakyat sekaligus amanat konstitusi dan undang-undang, tentu fungsi pengawasan DPR dalam konteks perjanjian internasional menjadi hal yang dapat diterima dan beralasan. Berdasarkan alasan itu, diskusi selanjutnya adalah bentuk pengawasan DPR agar tidak menghambat fleksibilitas hubungan luar negeri Indonesia sekaligus tidak meniadakan pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat atas tindakan mengikatkan diri pada perjanjian internasional.

Suatu *conditio sine qua non* untuk melihat konstruksi Pasal 11 UUD 1945 yang menyatakan bahwa presiden dengan persetujuan DPR membuat perjanjian dengan negara lain. Penerjemahan makna persetujuan menimbulkan pertanyaan: apakah persetujuan DPR itu bersifat wajib atau tidak wajib mengingat klausulnya adalah “dengan persetujuan”? Sementara itu, Ayat (2) dari pasal itu menyatakan bahwa untuk perjanjian tertentu “harus dengan persetujuan DPR”. Pertanyaan yang muncul adalah apakah persetujuan diberikan sebelum atau sesudah perjanjian internasional tersebut ditandatangani?

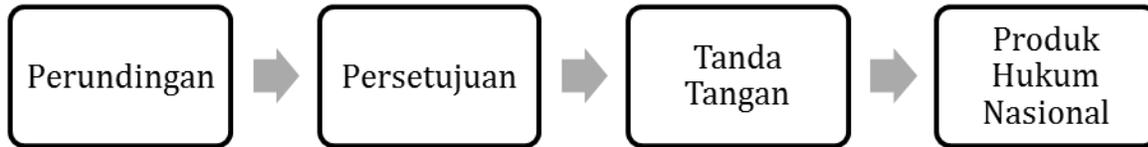
Berdasarkan pertanyaan tersebut, dapat dirumuskan dua konsep mengenai persetujuan DPR, yaitu konsep prapenandatanganan dan pascapenandatanganan. Konsep prapenandatanganan sering disebut *approval/confirmation model*, sementara konsep pasca-penandatanganan disebut dengan *prior approval model*.

#### **Persetujuan DPR Konsep *Approval* (Pascapenandatanganan)**



<sup>172</sup> Pasal 15 UU Perjanjian Internasional.

## Persetujuan DPR Konsep *Prior Approval* (Prapenandatanganan)



Saat ini, peran DPR dalam konteks persetujuan terhadap perjanjian internasional dapat dikatakan menganut konsep pascapenandatanganan (*approval*). Artinya, peran DPR adalah lembaga konfirmasi dari tindakan eksekutif yang sudah terlebih dahulu mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional.

Apabila DPR menganut konsep prapenandatanganan (*prior approval*), fungsi pengawasan dapat dilaksanakan secara optimal. Namun, itu pun tidak berarti menutup kelemahan, yaitu menjadi terhambatnya fleksibilitas pemerintah dalam membuat perjanjian internasional. Konsep itu sudah pernah dianut oleh Indonesia pada masa UUDS 1950.<sup>173</sup> Saat itu, bentuk persetujuan DPR diberikan dalam bentuk undang-undang persetujuan (*goedkeuringswet*).<sup>174</sup>

### Pencapaian Selama 2012

Berikut adalah perjanjian-perjanjian internasional yang telah disahkan dalam produk hukum nasional selama kurun waktu 2012. Peraturan perundang-undangan (produk hukum nasional) yang mengesahkan perjanjian-perjanjian internasional itu meliputi undang-undang (6), peraturan presiden (32), dan keputusan presiden (10).

#### Undang-Undang

Nomor	Materi Muatan
1/2012	Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir
3/2012	Persetujuan dengan Pemerintah Daerah Administrasi Khusus Hongkong tentang Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana
5/2012	Konvensi ASEAN Mengenai Pemberantasan Terorisme

<sup>173</sup> Pasal 120 ayat (1) UUDS 1950 menyatakan bahwa Presiden mengadakan dan mengesahkan semua perjanjian dan persetujuan dengan negara lain, kecuali ditentukan lain dengan undang-undang federal, perjanjian, atau persetujuan lain tidak disahkan.

<sup>174</sup> E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ictihar Baru, Jakarta, 1983, hlm. 120.

<b>Nomor</b>	<b>Materi Muatan</b>
6/2012	Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota keluarganya
9/2012	Protokol Opsional Konvensi Hak-hak Anak Mengenai Keterlibatan Anak dalam Konflik Bersenjata
10/2012	Protokol Opsional Konvensi Hak-hak Anak Mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak, dan Pornografi Anak

### Peraturan Presiden

<b>Nomor</b>	<b>Materi Muatan</b>
1/2012	<i>Protocol to Implement the Seventh Package of Commitment Under the ASEAN Framework Agreement of Services/AFAS 7</i>
5/2012	Akta-akta Akhir Konferensi yang Berkuasa Penuh, Guadajara 2010
11/2012	Persetujuan RI dengan Bangladesh Mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas
18/2012	Persetujuan RI dengan Papua Nugini Mengenai Penghindaran Pajak Berganda dan Pencegahan Pengelakan Pajak Penghasilan
19/2012	Persetujuan RI dengan Kroasia Mengenai Penghindaran Pajak Berganda dan Pencegahan Pengelakan Pajak Penghasilan
20/2012	Keistimewaan dan Kekebalan ASEAN
21/2012	Kerangka Kerja Kemitraan dan Kerja Sama Menyeluruh RI dengan Komunitas Eropa
24/2012	Persetujuan RI dengan Hongkong Mengenai Penghindaran Pajak Berganda dan Pencegahan Pengelakan Pajak Penghasilan
27/2012	Persetujuan RI dengan Suriname Mengenai Penghindaran Pajak Berganda dan Pencegahan Pengelakan Pajak Penghasilan
29/2012	Lampiran III, IV, V, dan VI Konvensi Pencegahan Pencemaran dari Kapal
30/2012	Konvensi Pencarian dan Pertolongan Maritim 1979
31/2012	Persetujuan RI dengan Maroko Mengenai Penghindaran Pajak Berganda dan Pencegahan Pengelakan Pajak Penghasilan
32/2012	Persetujuan RI dengan Argentina Mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas
40/2012	Persetujuan RI dengan Slovenia Mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas
46/2012	Kerjasama Teknik Militer antara RI dengan Rusia
56/2012	Persetujuan RI dengan Bosnia dan Herzegovina Mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas
57/2012	Persetujuan RI dengan Suriname Mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas
61/2012	Protokol Kedua (Perubahan) Perdagangan Barang ASEAN dengan Korea Selatan
62/2012	Cadangan Beras Darurat ASEAN Plus Tiga
63/2012	Perdagangan RI dengan Thailand
65/2012	Persetujuan RI dengan Uni Emirat Arab Mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang

Nomor	Materi Muatan
	Paspor Diplomatik dan Dinas
66/2012	Persetujuan RI dengan Makedonia Mengenai Pembebasan Visa Kunjungan Singkat bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas
75/2012	Persetujuan Kakao Internasional 2010
77/2012	Protokol 3 dan 4 Mengenai Kebebasan Hak Angkut Tidak Terbatas pada Subkawasan ASEAN
82/2012	Persetujuan RI dengan Kyrgyzstan Mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas
89/2012	Perubahan Persetujuan IMF Mengenai Pembaruan Dewan Eksekutif
91/2012	Persetujuan RI dengan Hongaria Mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas
92/2012	Persetujuan RI dengan Kazakhstan Mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas
93/2012	Persetujuan RI dengan Turki Mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas
94/2012	Persetujuan RI dengan Thailand Mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas
98/2012	Perjanjian Perdagangan Preferensial RI dengan Pakistan
99/2012	Persetujuan RI dengan ASEAN Mengenai Ketuanrumahan dan Pemberian Keistimewaan dan Kekebalan Kepada Sekretariat ASEAN

### Keputusan Presiden

Nomor	Materi Muatan
1/2012	Keanggotaan RI pada <i>Development Centre Organization for Economic Cooperation And Development (DC-OECD)</i>
9/2012	Penetapan Keanggotaan RI pada <i>Consumers International</i>
14/2012	Penetapan Keanggotaan Indonesia pada <i>Network of Asia Pasific Schools and Institutes of Public Administration Governance</i>
18/2012	Penetapan Keanggotaan RI pada <i>European Telecommunication Standards Institute</i>
23/2012	Susunan Keanggotaan Sekretariat Nasional ASEAN
24/2012	Penetapan Keanggotaan RI pada <i>The Association of Southeast Asian Nations Supreme Audit Institutions</i>
25/2012	Penetapan Keanggotaan RI pada <i>The Association of Southeast Asian Nations Supreme Audit Institutions</i>
31/2012	Perselisihan yang Tidak Diserahkan Penyelesaiannya pada Yurisdiksi <i>International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)</i>
32/2012	Pengukuhan Penetapan Keanggotaan Indonesia pada Organisasi Internasional
34/2012	Penetapan Keanggotaan Indonesia pada <i>Economic Research Institute for ASEAN and East Asia</i>

Secara umum, melihat perjanjian internasional yang telah diadopsi dalam produk hukum nasional selama 2012 menimbulkan pertanyaan; mengapa masih ada perjanjian internasional

yang dituangkan dalam bentuk keputusan presiden? Meskipun Pasal 9 UU Perjanjian Internasional menyatakan bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang dan keputusan presiden. Namun, apabila mengacu pada UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa keputusan presiden tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>175</sup>

Sayangnya, tidak diperoleh penjelasan yang cukup mengenai hal tersebut. Dengan demikian, sebagai catatan, perlu diadakan penyesuaian terhadap UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terkait bentuk adopsi perjanjian internasional seharusnya dilakukan dengan peraturan presiden.<sup>176</sup> Selain itu, tidak diperoleh data maupun penjelasan yang cukup apakah pemerintah sudah melaksanakan mekanisme wajib melaporkan pengesahan perjanjian internasional kepada DPR sesuai dengan ketentuan UU Perjanjian Internasional dan bagaimana mekanisme persetujuan DPR terhadap hal itu.

Apabila memeriksa perjanjian internasional yang telah diadopsi dalam bentuk undang-undang selama 2012; terdapat enam perjanjian internasional yang dituangkan dalam bentuk undang-undang.

Klasifikasi	Jumlah
Hak Asasi Manusia	3
Keamanan	1
Hukum	2

Dari sisi teknik penyusunan, perjanjian internasional yang diratifikasi dalam bentuk undang-undang selama 2012 sudah mengikuti teknik acuan sebagaimana diatur dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mulai dari judul yang memuat bahasa Indonesia dan bahasa asli perjanjian internasional, pengesahan, dan penegasan bahwa naskah asli perjanjian internasional itu merupakan bagian yang tidak terpisahkan. Dari sisi materi, berikut dijelaskan garis besar substansi yang diatur dalam keenam perjanjian internasional tersebut serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lain.

**Pertama**, pengesahan Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*). Perjanjian itu diatur dalam UU No. 1 Tahun 2012. Perjanjian itu membutuhkan waktu yang cukup lama (6 tahun) untuk diatur dalam undang-undang. Perjanjian itu merupakan hasil penandatanganan traktat pada 24 September 1996 di New York, Amerika Serikat.

<sup>175</sup> Pasal 7 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa jenis peraturan perundang-undangan adalah UUD 1945, Tap MPR, UU/Perpu, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten.

<sup>176</sup> Pasal 13 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa materi muatan peraturan presiden adalah materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Keberadaan senjata nuklir dianggap berpotensi mengancam perdamaian dunia dengan risiko pecahnya perang nuklir. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hal itu adalah UU No. 25 Tahun 1957 tentang Persetujuan Negara Republik Indonesia terhadap Anggaran Dasar dari Badan Atom Internasional; UU No. 8 Tahun 1978 tentang Pengesahan Perjanjian Mengenai Pencegahan Penyebaran Senjata-senjata Nuklir; UU No. 9 Tahun 1997 tentang Pengesahan Traktat Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara; UU No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran; UU No. 6 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi tentang Pelarangan Pengembangan, Produksi, Penimbunan, dan Penggunaan Senjata Kimia serta Pemusnahannya; UU No. 9 Tahun 2008 tentang Penggunaan Bahan Kimia dan Larangan Penggunaan Bahan Kimia sebagai Senjata Kimia; dan lain sebagainya.

**Kedua**, perjanjian antara Pemerintah RI dan Pemerintah Daerah Administrasi Khusus Hongkong mengenai bantuan hukum timbal balik (*mutual legal assistance*). Perjanjian itu dituangkan dalam UU No. 3 Tahun 2012. Tujuan dibentuknya perjanjian itu adalah fenomena perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, baik di bidang transportasi, komunikasi, dan informasi, yang berpotensi menimbulkan tindak pidana dengan tidak lagi mengenal batas yurisdiksi atau negara (*borderless*).

Perjanjian tersebut sebenarnya telah ditandatangani oleh kedua pihak (RI dan Hongkong) pada 3 April 2008 di Hongkong.<sup>177</sup> Sebagai acuan, perjanjian itu menimbang pada UU No. 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana. Asas-asas yang dianut perjanjian itu mengikuti prinsip umum hukum internasional yang menitikberatkan asas penghormatan kedaulatan negara dan kedaulatan hukum, kesetaraan, dan saling menguntungkan, serta asas tindak pidana ganda (*double criminality*). Perjanjian itu tidak mencantumkan daftar kejahatan (*list of crime*).

**Ketiga**, pengesahan Konvensi ASEAN mengenai pemberantasan terorisme (*ASEAN Convention on Counter Terrorism*) yang dituangkan dalam UU No. 5 Tahun 2012. Undang-undang itu merupakan tindak lanjut dari Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN ke-12 di Cebu, Filipina pada 13 Januari 2007. Pemerintah pada saat itu telah melakukan penandatanganan Konvensi ASEAN mengenai Pemberantasan Terorisme sebagai hasil dari konferensi itu.

Perjanjian tersebut dalam prosesnya juga mengalami permasalahan waktu yang cukup lama untuk diatur dalam undang-undang (5 tahun). Substansi dari perjanjian itu meliputi kerangka kerja sama keamanan dalam penanganan terorisme di wilayah regional ASEAN. Perjanjian itu juga dibuat guna mendukung terwujudnya Komunitas Masyarakat ASEAN 2015 yang ditopang oleh tiga pilar, yaitu politik keamanan, ekonomi, dan sosial budaya. Dalam lingkup nasional, perjanjian itu erat kaitannya dengan UU No. 15 Tahun 2003 tentang Terorisme.

---

<sup>177</sup> Tidak terdapat penjelasan mengenai alasan ratifikasi perjanjian internasional tersebut menjadi undang-undang dengan waktu yang dibutuhkan cukup lama (4 tahun).

**Keempat**, pengesahan Konvensi Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (*Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families*). Konvensi itu kemudian diatur dalam UU No. 6 Tahun 2012. Kendala waktu masih terjadi dalam pengaturan konvensi itu menjadi undang-undang; konvensi itu telah ditandatangani pada 22 September 2004 di New York, Amerika Serikat. Sebagai catatan, konvensi ini merupakan Resolusi Majelis Umum PBB Nomor A/RES/45/158 pada 18 Desember 1990.

Pemerintah RI melakukan penandatanganan tanpa reservasi atau—dengan kata lain—mengikatkan diri pada seluruh klausul dari konvensi tersebut sebagai bentuk komitmen dalam melindungi, menghormati, dan memajukan hak-hak semua pekerja migran dan keluarganya yang dapat dikategorikan sebagai hak asasi manusia. Undang-undang yang terkait dengan konvensi itu adalah UU No. 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, dan sebagainya.

**Kelima**, pengesahan Protokol Opsional Konvensi Hak-hak Anak Mengenai Keterlibatan Anak dalam Konflik Bersenjata. Pengesahan itu dilakukan dengan UU No. 9 Tahun 2012. Protokol itu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari *Convention on the Rights of the Child* yang telah disahkan dalam Sidang Majelis Umum PBB pada 20 November 1989. Permasalahan lamanya waktu pengadopsian masih mewarnai pengesahan protokol ini, pun penandatanganannya telah dilakukan pada 24 September 2001.

Dalam protokol tersebut, dimuat pernyataan pemerintah bahwa usia minimum untuk rekrutmen menjadi prajurit TNI adalah 18 tahun sesuai dengan Pasal 28 ayat (1) UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, begitu juga dengan mekanisme rekrutmen TNI yang bersifat sukarela.

**Keenam**, pengesahan Protokol Opsional Konvensi Hak-hak Anak Mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak, dan Pornografi Anak. Protokol itu diatur dalam UU No. 10 Tahun 2012. Protokol ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari *Convention on the Rights of the Child* sebagai hasil Sidang Umum Majelis Umum PBB pada 20 November 1989. Permasalahan waktu yang lama dalam pengadopsian kembali mencuat. Protokol itu telah ditandatangani pada 24 September 2001.

Tujuan protokol tersebut adalah melindungi anak agar tidak menjadi korban dari tindak pidana penjualan anak, prostitusi anak, dan pornografi anak. Ruang lingkup protokol itu mengatur mengenai upaya-upaya mencegah, memberantas, dan menghukum pelaku tindak pidana penjualan anak, prostitusi anak, dan pornografi anak, baik di dalam negeri maupun antarnegara.

Salah satu benang merah yang sangat mencuat adalah permasalahan lamanya waktu dalam pengadopsian suatu perjanjian internasional menjadi undang-undang. Berikut tabel yang menunjukkan lama waktu pengesahan menjadi undang-undang terhitung sejak penandatanganan.

Nama	Penandatanganan	Jarak Waktu Menjadi Undang-Undang
Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir ( <i>Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty</i> )	24 September 1996	6 tahun
Perjanjian antara Pemerintah RI dan Pemerintah Daerah Administrasi Khusus Hongkong Mengenai Bantuan Hukum Timbal Balik ( <i>Mutual Legal Assistance</i> )	3 April 2008	4 tahun
Konvensi ASEAN Mengenai Pemberantasan Terorisme ( <i>ASEAN Convention on Counter Terrorism</i> )	13 Januari 2007	5 tahun
Konvensi Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya	22 September 2004	8 tahun
Protokol Opsional Konvensi Hak-hak Anak Mengenai Keterlibatan Anak dalam Konflik Bersenjata	24 September 2001	11 tahun
Protokol Opsional Konvensi Hak-hak Anak Mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak, dan Pornografi Anak	24 September 2001	11 tahun

Permasalahan waktu menjadi catatan penting dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPR. Oleh karena perjanjian internasional tidak berlaku akibat pengesahan melalui produk hukum nasional, terbuka peluang terjadi perbenturan antara perjanjian internasional dan hukum nasional. Padahal, itu salah satu peran DPR adalah memastikan hal demikian tidak terjadi. Penting juga untuk mempertimbangkan peran DPR dalam perjanjian internasional agar tidak hanya sekadar lembaga konfirmasi (atau bahkan lembaga stempel), melainkan sebagai lembaga persetujuan sesuai dengan amanat UUD 1945.

### C. Politik Legislasi dan Dinamika pada 2012

Berbicara soal politik legislasi, pada hakikatnya, tentu saja berbicara politik hukum dalam arti yang lebih sempit. Dalam tradisi hukum eropa kontinental—yang dianut Indonesia, legislasi adalah sarana utama dalam pembentukan hukum, baik melalui kodifikasi maupun modifikasi norma. Oleh karena itu, berbicara mengenai hukum di Indonesia secara otomatis juga berbicara mengenai legislasi. Setidaknya, politik legislasi adalah subpembahasan dari politik hukum sehingga landasan epistemologis dalam kajian politik hukum juga menjadi dasar yang sama bagi kajian politik legislasi.

Berbeda dengan politik legislasi, terminologi politik hukum telah mendapatkan posisi dalam kancah ilmiah. Penjelasan panjang-lebar tentang posisi ilmiah dari politik hukum itu bisa dibaca dalam pelbagai karya ilmuwan dan praktisi hukum di Indonesia. Tiga yang dapat disebut di sini—dan juga menjadi acuan dalam penulisan bagian ini, yaitu: Mahfud MD<sup>178</sup>, Syaukani dan Thohari<sup>179</sup>, dan sebagai tambahan acuan adalah Abdul Hakim G. Nusantara<sup>180</sup>. Dua yang disebut pertama menjelaskan dengan cukup argumentatif mengenai posisi keilmuan politik hukum. Menurut mereka, ada tiga alasan bahwa politik hukum memiliki derajat keilmuan.

**Pertama**, secara teknis-akademik, politik hukum telah menjadi salah satu mata kuliah wajib untuk program Magister Hukum, terakhir berdasarkan SK Dirjen Dikti No. 278/DIKTI/Kep/1998 tanggal 4 Agustus 1998.<sup>181</sup> **Kedua**, politik hukum dapat masuk dalam kategori disiplin hukum tata negara. Dengan mengutip Belinfante, Mahfud MD mengemukakan bahwa objek studi hukum tata negara mencakup juga hal-hal yang di luar hukum positif. Dengan begitu, politik hukum memiliki tempat dalam studi hukum tata negara.<sup>182</sup> **Ketiga**, Mahfud MD dan Syaukani-dan-Thohari menggunakan perumpamaan pohon keilmuan hukum. Dalam perumpamaan itu, disebutkan bahwa filsafat hukum adalah akar pohon; cabang-cabangnya adalah disiplin-disiplin hukum seperti hukum administrasi negara, hukum pidana, hukum perdata dan lain sebagainya; dan yang menjadi batang pohonnya adalah pengetahuan tentang subsistem kemasyarakatan,

---

<sup>178</sup> Lihat Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998), hlm. 1—6; dan Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998), hlm. 1—9. Yang pertama adalah olahan dari disertasi Mahfud MD di Universitas Gadjah Mada, sedangkan yang kedua adalah kumpulan karya Mahfud MD yang dihimpun menjadi buku. Salah satu artikel dalam buku yang kedua, yakni pada artikel ketiga Bagian I “Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum”, pernah diterbitkan pada majalah *Prisma* No. 7 tahun 1997.

<sup>179</sup> Lihat Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2004), hlm. 33—44.

<sup>180</sup> Lihat Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: YLBHI, 1988), hlm. 11—24.

<sup>181</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998), hlm. 2.

<sup>182</sup> Lihat *Ibid.*, hlm. 4.

seperti politik, sosiologi, dan ekonomi.<sup>183</sup> Politik hukum adalah salah satu serat penyusun batang pada pohon keilmuan hukum.

Lantas, bagaimana ruang lingkup kajian politik hukum atau politik legislasi? Menurut Mahfud MD, politik hukum pada hakikatnya adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.<sup>184</sup> Menurut Syaukani dan Thohari, *raison d'être* dari kajian politik hukum terletak bukan dari cara memperoleh kekuasaan, tetapi mirip dengan pendapat Mahfud MD, terletak pada aspek *policy* alias kebijakan.<sup>185</sup> Maka itu, dari pendapat keduanya, dapat kita simpulkan nama lain dari politik hukum, yaitu **kebijakan hukum**. Dengan begitu, politik legislasi juga bisa disebut sebagai **kebijakan legislasi**.

Bagaimana ruang lingkup kebijakan legislasi di Indonesia? Mengacu pada induk peraturan mengenai legislasi di Indonesia, yakni UU No. 12 Tahun 2011, kebijakan legislasi itu pada hakikatnya berbentuk Prolegnas yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.<sup>186</sup> Substansi Prolegnas bersumber pada:<sup>187</sup>

- a. UUD 1945;
- b. TAP MPR RI;
- c. perintah undang-undang lainnya;
- d. sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. rencana pembangunan jangka menengah;
- g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dari delapan sumber tersebut, enam yang disebut pertama telah ditetapkan sebelumnya atau dengan kata lain merupakan patokan objektif selama tidak ada amandemen atasnya. Sementara itu, dua yang disebut terakhir berada di tangan DPR dan presiden. DPR berwenang memformulasi dua hal, yaitu Rencana Strategis (Renstra) dan—sebagai implementasi dari fungsi representasi yang dimilikinya—berwenang menangkap aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Presiden, beserta jajaran di bawahnya, menyusun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang tak lain merupakan penjabaran spesifik dari Rencana Pembangunan Jangka menengah (RPJM). Melihat karakternya yang lebih dinamis dan spesifik, maka RKP, Renstra, dan aspirasi masyarakat adalah tiga hal yang menentukan dalam menilai kebijakan legislasi atau Prolegnas pada tahun tertentu. Oleh karena itu, kebijakan legislasi tidak hanya terletak pada DPR, melainkan juga pada pemerintah/presiden. Bukankah Indonesia menganut sistem presidensial,

---

<sup>183</sup> *Ibid.*, hlm.3—4.

<sup>184</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>185</sup> Lihat Syaukani dan Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2004), hlm. 40.

<sup>186</sup> UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 1 Angka 9.

<sup>187</sup> UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 18.

di mana DPR adalah satu-satunya kekuasaan dalam pembentukan legislasi? Pertanyaan itu menjadi penting sebelum lebih lanjut kita membahas legislasi pada 2012.

### **Kebijakan Legislasi dalam Ketakmurnian Sistem Presidensial**

Secara teoritis, sistem presidensial menghendaki pemisahan yang jelas antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam legislasi. Dengan begitu, satu-satunya pihak yang dapat membuat undang-undang adalah lembaga legislatif, mulai dari perencanaan hingga pengesahan. Lembaga eksekutif hanya pelaksana saja dari undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif itu. Memang, di beberapa negara, kewenangan diberikan kepada lembaga eksekutif/presiden untuk mengeluarkan veto atas undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Namun, hal itu tidak mengurangi prinsip bahwa lembaga legislatif secara penuh memegang kewenangan legislasi.

Indonesia, secara normatif, menganut sistem presidensial. Hal itu termaktub secara eksplisit dalam Pasal 4 Ayat 1 UUD 1945 yang memberi kekuasaan menjalankan pemerintahan kepada presiden dan Pasal 20 Ayat 1 UUD 1945 yang memberi kekuasaan membentuk undang-undang kepada DPR. Bunyi dua pasal itu mencerminkan sistem presidensial, yakni menggariskan pembagian kekuasaan yang jelas antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Artinya, tidak seperti pada sistem parlementer, eksekutif tidak boleh campur tangan dalam membentuk undang-undang.

Namun, normativitas sistem presidensial tidak sempurna yang dibayangkan. Pasal 5 Ayat 1 UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Menurut Saldi Isra, dengan menyatakan bahwa presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, presiden tetap menjadi bagian dari proses legislasi.<sup>188</sup> Lebih jauh lagi, Pasal 20 Ayat 2 UUD 1945 menggariskan bahwa tiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Menurut Saldi Isra, kata *dibahas* bermakna 'pembahasan bersama' antara DPR dan presiden, selain harus adanya 'persetujuan bersama'.<sup>189</sup> Artinya, walaupun secara normatif kekuasaan legislasi ada di tangan DPR, pada praktiknya, kekuasaan itu harus dibagi dengan pemerintah karena harus dibahas dan disetujui bersama.

Alhasil, dari tiga tahapan proses dalam legislasi—prakarsa (atau inisiatif), pembahasan, dan persetujuan, tergambar jelas bahwa, pada hakikatnya, sistem presidensial di Indonesia tidak murni diterapkan. Konsekuensi logis dari ketidakmurnian itu adalah pentingnya kita menilik perencanaan legislasi dari DPR maupun pemerintah dalam membedah politik legislasi nasional. Berbicara perencanaan dari DPR, kita bisa membedah Renstra, sementara dari pemerintah, kita bisa membedah RKP. Lantas, bagaimana dengan sumber kebijakan legislasi yang bersumber

---

<sup>188</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 323.

<sup>189</sup> *Ibid.*, hlm. 216.

dari “aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat”? Jika Renstra dan RKP adalah format terencana, bukankah “aspirasi dan kebutuhan” itu bernuansa insidental alias tanpa rencana?

### Legislasi dengan Konteks

Pada akhirnya, meskipun kebijakan sudah terencana, selalu ada konteks dan hal-hal insidental yang membayangkannya. Aspirasi dan kebutuhan tidak pernah ada ukuran objektifnya. Keduanya selalu bergantung pada subjek yang menyuarakan aspirasi dan kebutuhan itu. Subjek itu bisa dari pihak yang memiliki kuasa dengan mengatasnamakan aspirasi, bisa juga dari kaum marginal yang menyuarakan *affirmative action*. Alhasil, tidak serta merta setelah ada aturan kebijakan yang normatif, lantas kebijakan legislasi akan mengikuti aturan normatif itu. Bivitri Susanti, dkk., menyatakan demikian:

*“Legislasi, yang berarti **proses** dan juga **produk** sekaligus, adalah salah satu mekanisme utama di dalam sebuah republik untuk mengelola persoalan kenegaraan dan kemasyarakatan. Legislasi secara keseluruhan menggambarkan **kekuatan-kekuatan** yang sedang menggenggam kemudi kekuasaan, **arus ide** yang dominan dan **kepentingan-kepentingan** politik ekonomi yang dikandungnya, serta akan menuju ke mana rombongan orang banyak dibawa. Legislasi, dengan begitu, tak bisa mengelak dari **konteks** yakni bagian dari pergulatan politik dalam suatu ruang dan waktu yang spesifik.”<sup>190</sup>*

Kutipan di atas memberi inspirasi, selain menilai kebijakan legislasi, dalam membaca legislasi, kita juga dapat membaca konteks, yakni arus ide dan kepentingan-kepentingan. Secanggih apapun patokan objektif perencanaan legislasi, konteks ide dan kepentingan yang dibungkus dalam aspirasi/kebutuhan akan turut menjadi determinan. Itulah yang terjadi pada legislasi pada 2012: terdapat *interplay* antara perencanaan pemerintah, perencanaan DPR, dan aspirasi masyarakat.

### Membaca Legislasi pada 2012

Sebagaimana telah dikemukakan di awal buku ini, pada 2012, DPR mengesahkan 30 undang-undang. Dari 30 undang-undang itu, 20 undang-undang merupakan UU Kumulatif Terbuka dan 10 sisanya adalah UU Nonkumulatif Terbuka alias UU Substantif. Dalam tulisan ini, pembacaan kita terhadap politik/kebijakan legislasi pada 2012 secara khusus ditujukan pada kesepuluh undang-undang itu. Pembahasan kita mulai dari data Prolegnas 2012.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> Bivitri Susanti, dkk., *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2006), hlm. 14.

<sup>191</sup> Jumlah RUU bersumber dari Lampiran I Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat No. 08/DPR RI/II/2011-2012 tentang *Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2012*.

Bidang dalam Prolegnas	RUU Substantif 2012	
	Rencana	Hasil
Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Perdagangan	14	2
Pertahanan dan Keamanan	6	3
Keprofesian	4	-
Pemilihan Umum	3	1
Otonomi Daerah	6	1
Kebijakan Transnasional	1	-
Kemaritiman	1	-
Kelembagaan Negara	3	-
Kesehatan	3	-
Perburuhan	2	-
Perempuan dan Anak	2	1
Agama	2	-
Reformasi Agraria dan Pengelolaan SDA	3	-
Lingkungan Hidup dan Mitigasi Bencana	1	-
Pertanian, Perkebunan, dan Ketahanan Pangan	2	1
Penegakan Hukum	4	-
Informasi dan Teknologi	2	-
Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah	1	-
Pendidikan dan Kebudayaan	1	1
Kemasyarakatan	2	-
Reformasi Birokrasi	2	-
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>10</b>

**Tabel 1. Bandingan antara Rencana dan Hasil dalam Prolegnas pada 2012.**

Selanjutnya, tabel berikut menunjukkan arah kebijakan legislasi dalam RKP 2012. RKP itu dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 29 Tahun 2011 tentang Rencana Kerja Pemerintah tahun 2012 beserta lampirannya. Tidak semua substansi dari RKP 2012 mengandung konsekuensi legislasi. Untuk itu, dipilih beberapa Prioritas Pembangunan Bidang pada Buku II RKP 2012 yang arah kebijakannya mengandung konsekuensi legislasi pada 2012. Berikut tabel yang berisi ringkasan dari Buku II RKP 2012 (kategorisasi bidang dan subbidang/permasalahan mengikuti penamaan tiap bab dan subbab yang ada dalam Buku II RKP 2012). Baris berwarna hitam menunjukkan penyebutan secara eksplisit mengenai arah kebijakan legislasi pada 2012.

<b>KEBIJAKAN/BIDANG</b>	<b>SUBBIDANG/PERMASALAHAN</b>	<b>PENCANTUMAN KEBIJAKAN LEGISLASI</b>	<b>ARAH DI BIDANG</b>
<b>Kebijakan Pengarusutamaan</b>	1. Pengarusutamaan Pembangunan Berkelanjutan		
	2. Tata kelola pemerintahan yang baik		
	3. Pengarusutamaan gender		
<b>Kebijakan Lintas Bidang</b>	1. Penanggulangan kemiskinan		
	2. Perubahan iklim global		
	3. Pembangunan kelautan berdimensi kepulauan		
	4. Perlindungan anak		
	5. Pembangunan karakter bangsa		
	6. Peningkatan status gizi dari masyarakat		
<b>Bidang Sosial Budaya dan Kehidupan Beragama</b>	1. Permasalahan sosial budaya dan kehidupan beragama		
<b>Bidang Ekonomi</b>	1. Pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan		
	2. Peningkatan investasi		
	3. Peningkatan ekspor		
	4. Peningkatan daya saing pariwisata		
	5. Peningkatan daya beli masyarakat		
	6. Keuangan negara		
	7. Stabilitas harga		
	8. Stabilitas sektor keuangan		

	9. Revitalisasi industri	
	10. Daya saing ketenagakerjaan	
	11. Pemberdayaan Koperasi dan UKM	
	12. Jaminan Sosial	
<b>Bidang Ilmu Pengetahuan dan Teknologi</b>	1. Permasalahan bidang ilmu pengetahuan dan teknologi	
<b>Bidang Sarana dan Prasarana</b>	1. Permasalahan bidang sarana dan prasarana	
<b>Bidang Politik</b>	1. Subbidang politik dalam negeri dan komunikasi	
	2. Subbidang politik luar negeri	
<b>Pertahanan dan Keamanan</b>	1. Kesenjangan postur dan struktur pertahanan negara	
	2. Wilayah perbatasan dan pulau terdepan	
	3. Industri pertahanan	
	4. Gangguan keamanan dan pelanggaran hukum di wilayah laut yurisdiksi nasional	
	5. Keamanan dan keselamatan pelayaran di Selat Malaka dan ALKI	
	6. Terorisme	
	7. Kejahatan lintas negara dan kejahatan serius	
	8. Intensitas dan variasi kejahatan konvensional	
	9. Gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat serta keselamatan publik	
	10. Penanganan dan	

	penyelesaian perkara	
	11. Kepercayaan masyarakat terhadap polisi	
	12. Penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba	
	13. Deteksi dini yang masih belum memadai	
	14. Keamanan informasi negara yang masih lemah	
	15. Kesenjangan kapasitas lembaga penyusun kebijakan pertahanan-keamanan negara	
<b>Bidang Hukum dan Aparatur</b>	1. Peningkatan efektivitas peraturan perundang-undangan	
	2. Peningkatan kinerja lembaga penegak hukum	
	3. Peningkatan penghormatan kepada HAM	
	4. Peningkatan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN	
	5. Peningkatan kualitas pelayanan publik	
	6. Peningkatan kapasitas dan akuntabilitas Kinerja instansi Pemerintah	
	7. Pemantapan pelaksanaan reformasi birokrasi	
	1. Pembangunan data dan informasi spasial	
	2. Penyelenggaraan penataan ruang	
	3. Pengelolaan	

<b>Bidang Wilayah dan Tata Ruang</b>	pertanahan		
	4. Pembangunan perkotaan		
	5. Pembangunan perdesaan		
	6. Pengembangan ekonomi lokal dan daerah		
	7. Pengembangan kawasan strategis		
	8. Pengembangan kawasan perbatasan		
	9. Pengembangan daerah tertinggal		
	10. Penanggulangan bencana dan pengurangan risiko bencana		
	11. Pemantapan desentralisasi, hubungan pusat dan daerah dan antardaerah		
	12. Tata kelola dan kapasitas pemerintahan daerah		
	<b>Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup</b>	1. Peningkatan ketahanan pangan dan revitalisasi pertanian, perikanan, dan kehutanan	
		2. Peningkatan ketahanan dan kemandirian energi	
3. Peningkatan pengelolaan sumber daya mineral dan pertambangan			
4. Perbaikan kualitas lingkungan hidup			
5. Peningkatan konservasi dan rehabilitasi sumber			

	daya hutan	
	6. Peningkatan pengelolaan sumber daya kelautan	
	7. Peningkatan kualitas informasi iklim dan bencana alam serta kapasitas adaptasi dan mitigasi perubahan iklim	
<b>Sistem Pendukung Manajemen Pembangunan Nasional</b>	1. Penguatan perencanaan dan pengembangan	
	2. Perkuatan data dan statistik	
	3. Perkuatan pengadaan barang dan jasa publik	

**Tabel 2. Ringkasan Prioritas Pembangunan dalam RKP 2012 dan Arah Kebijakan Legislasinya**

Merujuk pada tabel 1, ada semangat menggebu-gebu dari DPR dan Pemerintah untuk menyusun RUU di bidang ekonomi, keuangan, industri, dan perdagangan, namun pada akhirnya hanya terwujud pada dua Undang-Undang, yakni UU No. 1 tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro dan UU No. 17 tahun 2012 tentang Perkoperasian. Kedua Undang-Undang itu termaktub jelas dalam arah kebijakan RKP di bidang ekonomi. Sementara itu, jumlah paling tinggi ada pada bidang Pertahanan dan Keamanan, yakni terdapat 3 Undang-Undang: UU No. 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, UU No. 15 tahun 2012 tentang Veteran, dan UU No. 16 tahun 2012 tentang Industri Pertahanan.

UU tentang Veteran dapat dikategorikan dalam bidang Pertahanan dan Keamanan (hankam) karena di dalamnya terdapat pengaturan yang melibatkan Tentara Nasional Indonesia yang menjadi pasukan perdamaian PBB (lihat kajian mengenai UU Veteran dalam buku ini). Selanjutnya, dalam RKP, UU Penanganan Konflik Sosial disebutkan dalam arah kebijakan bidang Politik Dalam Negeri. Namun, adanya keterlibatan militer dalam undang-undang itu tentu bisa membuat kita berpikir ulang soal kategorisasi itu (lihat kajian UU Penanganan Konflik Sosial dalam buku ini). Mengenai UU tentang Industri Pertahanan, RKP menyebut secara jelas dalam subbidang hankam, meskipun dalam arah kebijakannya tidak menyebutkan soal legislasi tentang Industri Pertahanan.

Hal yang paling sesuai target—yakni satu rancangan undang-undang menghasilkan satu undang-undang—terlihat dalam bidang Pendidikan dan Kebudayaan dengan disahkannya UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Peraturan yang juga cukup baik rasionya ada di

bidang Perempuan dan Anak dengan disahkannya UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA)—yang berarti menyisakan RUU Keadilan dan Kesetaraan Gender (KKG) yang hingga belum selesai pedebatannya di kalangan masyarakat. Jika UU Pendidikan Tinggi ternyata tidak ada dalam arah kebijakan legislasi RKP pemerintah, UU SPPA ada di dalam arah kebijakan legislasi RKP, meskipun tidak spesifik menyoal peradilan pidana, hanya perlindungan anak secara umum. Sementara itu, UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan ada dalam RKP bidang SDA dan Lingkungan Hidup, tetapi tidak disebutkan arah kebijakan legislasinya.

Menarik untuk diperhatikan juga adalah dua undang-undang yang disahkan dan masuk dalam Prolegnas, tetapi tidak ada dalam RKP. *Pertama*, UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu). Menjelang hajatan demokrasi pada 2014, tentunya aturan mengenai pemilu menjadi penting untuk segera ditentukan. Barangkali, itu dapat menjadi alasan UU Pemilu tidak ada dalam RKP, tetapi ada dalam Prolegnas dan akhirnya disahkan. Sesuai dengan pemaparan soal *interplay* dalam politik legislasi, faktor kebutuhan hukum juga dapat menjadi penguat untuk muncul dan disahkannya undang-undang.

*Kedua*, UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang ada dalam Prolegnas 2012, tetapi juga tidak ada dalam RKP 2012. Jika menyimak dinamika yang mencuat di media massa mengenai perdebatan soal keistimewaan itu, tentu kita dapat memahami alasan undang-undang itu bisa masuk dalam kategori “di luar rencana”. Padahal, RUU Keistimewaan DIY diprakarsai oleh pemerintah, pihak yang membuat RKP. Dalam pembahasan sebelumnya, dikatakan bahwa dalam politik legislasi, selalu ada *interplay* antara perencanaan DPR, RKP, dan aspirasi masyarakat yang dibingkai dalam Prolegnas. Mengacu pada itu, bandul dari *interplay* dalam penyusunan RUU Keistimewaan DIY berat pada persoalan aspirasi masyarakat. Walaupun sebenarnya, dalam sejarahnya, perdebatan soal keistimewaan DIY sudah mengemuka pada awal masa reformasi dan mulai dibahas pada 2003, tetapi terjadi *deadlock* pada 2008 (lihat kajian mengenai UUK DIY dalam buku ini).

## PENUTUP

### KESIMPULAN

Tahun 2012 merupakan tahun legislasi. Sebagai tahun legislasi, sudah tentu harapan yang muncul adalah kinerja legislasi yang lebih baik dari tahun sebelumnya, baik secara kualitas maupun kuantitas. Mengacu pada catatan kinerja DPR yang dibuat oleh PSHK selama dua tahun terakhir, salah satu catatan yang tetap berulang adalah kinerja legislasi minim sejak 2010, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Analisis dan paparan dalam bagian mengelaborasi beberapa aspek yang berperan besar dalam kinerja legislasi DPR itu.

#### **Mengulang Kinerja Legislasi yang Minim**

Kondisi berulang setiap tahun yang tampak adalah kegagalan mencapai target yang telah dicanangkan. Hal itu merupakan hasil dari proses perencanaan yang tidak realistis. Capaian selalu jauh dari target yang direncanakan. DPR menargetkan menyelesaikan 64 rancangan undang-undang sebagai prioritas tahunan justru kemudian menambahkan 5 rancangan undang-undang lagi dalam daftar itu. Hal itu menggambarkan bahwa DPR tidak mempertimbangkan pengalaman dua tahun sebelumnya yang selalu gagal mencapai target karena jumlah rancangan undang-undang prioritas tahunan yang terlalu tinggi. Capaian pada dua tahun itu masih dibawah 30% dari target yang ditetapkan. Pada 2012, memang DPR berhasil meningkatkannya, yaitu 43%. Namun, itu tetap merupakan capaian yang tergolong minim.

PSHK berpandangan bahwa sistem perencanaan legislasi melalui Prolegnas yang kini digunakan oleh DPR dan pemerintah berpotensi besar menghasilkan kegagalan capaian dari aspek kuantitas. Dengan kata lain, pemerintah maupun DPR masih terjebak dalam situasi yang menyebabkan mereka sulit lepas dari kegagalan mencapai target, khususnya prioritas tahunan. Asumsi kami penyebabnya adalah desain Prolegnas yang tidak memperkirakan kapasitas dan beban kerja kedua belah pihak.

#### **Kelembagaan Internal DPR**

Selain kualitas perencanaan yang bermasalah, DPR dan pemerintah masih memperlihatkan koordinasi internal yang lemah. Dampaknya, proses pembicaraan tingkat I menjadi terganggu, bahkan tahap-tahap tertentu tidak bisa dimulai atau akhirnya ditunda sehingga mengakibatkan kelembagaan internal DPR masih menjadi sorotan oleh publik. Meski demikian, DPR berhasil menghasil tiga peraturan internal DPR yang akan diuji ketika berhadapan dengan keadaan yang kompleks.

Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas menjadi bagian yang krusial karena akan berpengaruh terhadap postur Prolegnas sendiri. Tidak hanya mengenai target, tetapi juga terkait dengan desain yang dipilih dalam konteks pembentukan undang-undang, baik substansi dan pola pembahasan rancangan undang-undang. Selama 2012, masih muncul perdebatan tentang teknis pembahasan maupun substansi rancangan undang-undang yang sebenarnya dapat diantisipasi jika Prolegnas berfungsi sebagai instrumen perencanaan yang

memperhatikan faktor kapasitas kelembagaan serta kemampuan mengolah aspirasi dan merespons dinamika yang muncul. Oleh karena itu, desain Prolegnas yang bermasalah mengakibatkan pembahasan rancangan undang-undang menjadi berlarut-larut karena tidak diawali dan dilengkapi dengan persiapan waktu dan bahan yang memadai.

Keberadaan Peraturan DPR lain, yaitu Tata Cara Mempersiapkan RUU dan Tata Cara Penarikan RUU, memang melahirkan terobosan-terobosan, seperti keberadaan Naskah Akademis yang makin diperkuat dengan deretan tahapan-tahapan dan batasan yang semakin rinci. Namun, tetap ada kerja seperti penyebaran rancangan undang-undang melalui media elektronik yang belum dioptimalkan. Tiga peraturan itu lahir dari desain Prolegnas yang masih bermasalah sehingga sangat mungkin dalam pengejawantahannya akan menghadapi sejumlah kerumitan baru. Oleh karena itu, semua harus didahului dengan mendesain ulang Prolegnas.

### **Mendamba Hubungan Harmonis dan Sinergis**

Dalam konteks ketatanegaraan, DPR harus membangun relasi dengan lembaga-lembaga lain. Secara umum, relasi DPR dan pemerintah dalam konteks pelaksanaan fungsi legislasi masih berhadapan dengan forum koordinasi yang masih pelik, khususnya saat penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang. Kondisi itu bersumber pada faktor hulu, yaitu perencanaan legislasi. Berdasarkan pemantauan selama 2012, PSHK menemukan bahwa proses yang ada pada tahap perencanaan turut mempengaruhi cara DPR dan pemerintah menyiapkan diri dan berinteraksi saat membahas rancangan undang-undang. Relasi DPR dengan kementerian dan lembaga itu kami bagi antara lain dengan KPK, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi .

- a. **Relasi DPR dan KPK.** Relasi keduanya merupakan ketegangan tak kunjung padam. Lembaga yang satu memiliki kewenangan mengampunasi lembaga lainnya melalui fungsi anggaran dan legislasi. Pelaksanaan kewenangan DPR dalam fungsi anggaran dan legislasi itulah yang banyak mewarnai relasi antara KPK dan DPR selama 2012. Terdapat beberapa peristiwa penting antara KPK dan DPR selama 2012 yang mewarnai hubungan kedua lembaga itu, antara lain pertemuan mantan penyidik KPK dengan DPR serta pembahasan anggaran pembangunan gedung KPK.
- b. **Relasi DPR dan MK.** Beberapa tahun terakhir, terdapat kecenderungan “perang dingin” antara dua lembaga itu. Walaupun respons negatif DPR sebagai legislator sudah terlihat pada tahun awal pembentukan MK, sampai dengan tahun 2012, suasana persaingan masih muncul. Bahkan, sampai pada upaya untuk mempengaruhi kinerja dan kedudukan lembaga dengan kewenangan yang dimiliki. Kondisi hubungan serupa juga tidak jauh berbeda dengan yang terjadi dalam hubungan DPR dan DPD.
- c. **Relasi DPR dan MA.** Relasi keduanya cukup mendapat sorotan selama 2012. Dalam catatan PSHK, DPR secara sadar dan sistematis telah mencoba untuk menerobos batas-batas kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Intrusi terhadap kekuasaan kehakiman seharusnya dibendung untuk menciptakan peradilan yang berwibawa dan bermartabat sehingga menimbulkan kepercayaan dari masyarakat luas.

Oleh karena itu, melihat relasi dan dinamika yang terjadi selama 2012 antara DPR dan pemerintah, MK, MA, DPD, serta KPK, tampak bahwa masih belum terbangunnya hubungan yang harmonis dan sinergis. Dinamika yang lahir antara DPR dan lembaga-lembaga itu seharusnya adalah dinamika positif. Pertemuan rutin antarlembaga seharusnya bisa menjadi media dalam membangun hubungan.

### **Fondasi Tahun Politik**

Melihat politik legislasi dan dinamika yang muncul pada 2012, dapat terlihat bahwa ada semangat menggebu-gebu dari DPR dan pemerintah untuk menyusun rancangan undang-undang di bidang ekonomi, keuangan, industri, dan perdagangan. Namun, pada akhirnya, hanya terwujud pada dua undang-undang, yakni UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro dan UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Kedua undang-undang itu disebutkan dengan jelas dalam arah kebijakan RKP di bidang ekonomi. Sementara itu, jumlah paling tinggi justru ada pada bidang Pertahanan dan Keamanan, yakni terdapat 3 undang-undang: UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, UU No. 15 Tahun 2012 tentang Veteran, dan UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan.

Selain itu, tahun 2012 juga menjadi momen lahirnya UU Pemilu Legislatif baru. Rampungnya UU Pemilu Legislatif baru menjadi bagian “pencicilan” utang legislasi DPR—khususnya undang-undang bidang politik—yang telah jauh melampaui tenggat waktu. Setelah UU Penyelenggara Pemilu pada 2011 dan UU Pemilu Legislatif pada 2012, DPR masih menuntut dirinya untuk mengejar penyelesaian RUU Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta RUU Pemilihan Umum Kepala Daerah sebelum 2014. Menjelang hajatan demokrasi pada 2014, aturan mengenai pemilu menjadi penting untuk segera ditentukan. Sesuai dengan pemaparan soal *interplay* dalam politik legislasi, faktor kebutuhan hukum juga dapat menjadi penguat untuk muncul dan disahkannya undang-undang.

Selain itu pada 2012 juga terlihat bahwa kuantitas undang-undang yang disahkan masih menjadi dasar penilaian atau indikator keberhasilan bagi sejumlah kalangan anggota DPR dan sebagian masyarakat. Hal itu dapat terjadi karena masih belum banyaknya informasi dan data yang muncul terkait dengan kualitas dari undang-undang yang disahkan oleh DPR. Dengan demikian, jika dilihat secara sekilas, pencapaian DPR dalam bidang legislasi memang meningkat dan merupakan pencapaian tertinggi dalam tiga tahun awal DPR periode 2009—2014. Namun, di dalamnya, hanya 10 undang-undang yang masuk dalam kategori nonkumulatif terbuka.

Kualitas sebuah undang-undang yang dihasilkan masih belum menjadi fokus dari DPR. DPR masih selalu mengedepankan jumlah undang-undang yang disahkan. Kondisi itu diperkuat oleh adanya desakan bahwa dalam dua tahun sebelumnya, tidak pernah sekalipun target Prolegnas terpenuhi. Jadi, DPR lebih berfokus meningkatkan jumlah undang-undang yang disahkan dari tahun ke tahun. Padahal, seharusnya, kualitas undang-undang yang dihasilkan mampu menyelesaikan permasalahan; bukan jumlah yang harus difokuskan. Semakin dekatnya Pemilu pada 2014, terlihat kecenderungan anggota DPR untuk mensahkan sebanyak-banyaknya rancangan undang-undang menjadi undang-undang dan hal itu sudah terlihat sejak 2012. Adanya kondisi yang memperbolehkan DPR mensahkan undang-undang pemekaran wilayah

juga menjadi salah satu cara DPR menggenjotkan angka undang-undang yang disahkan pada 2012. Oleh karena itu, sebetulnya lebih tepat bila tahun 2012 disebut Fondasi tahun politik jika melihat politik legislasi dan dinamika yang terjadi sepanjang tahun.

## PREDIKSI

Prediksi kinerja DPR merupakan analisis terhadap potensi-potensi yang akan terjadi sepanjang 2013. Analisis dilakukan berdasarkan perencanaan yang dilakukan oleh DPR pada awal 2013. Selain itu, analisis juga dilakukan terhadap kondisi yang terjadi saat ini dan pola-pola yang terjadi pada masa lalu.

Prediksi tersebut diharapkan dapat menjadi pijakan awal dalam menentukan strategi, baik untuk masyarakat sipil dalam melakukan pemantauan kinerja DPR ataupun untuk anggota DPR sendiri dalam menentukan fokus kerjanya. Secara umum, prediksi akan dibagi menjadi dua bagian. **Pertama**, prediksi terhadap pelaksanaan kewenangan legislasi DPR dan **kedua**, prediksi terhadap pola hubungan DPR dengan lembaga lain.

Prediksi kinerja DPR 2013 sangat dipengaruhi dengan semakin dekatnya penyelenggaraan Pemilu 2014. Pengaruhnya menjadi besar karena hampir sebagian besar anggota DPR periode berjalan diproyeksikan akan maju kembali pada Pemilu mendatang, bahkan ada beberapa partai yang sudah menyatakan bahwa anggota DPR saat ini akan dicalonkan kembali.<sup>192</sup> Kondisi itu mempengaruhi kinerja DPR dalam berbagai aspek, terutama dalam menjalankan fungsi legislasi.

Selain dekat dengan tahun penyelenggaraan Pemilu, kinerja DPR 2013 akan dipengaruhi pula oleh beberapa kondisi lain. Setidaknya, ada dua hal penting yang akan dominan memberikan dampak kepada kinerja DPR ke depan. **Pertama**, adanya upaya *judicial review* terhadap dua kewenangan DPR, yaitu tentang pelibatan DPD dalam pembahasan undang-undang dan kewenangan seleksi Hakim Agung. **Kedua**, akan ada pembentukan dan pengesahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) oleh pemerintah yang merupakan praktik penting dalam penentuan arah pembangunan Indonesia lima tahun mendatang.

## LEGISLASI DALAM KEJARAN TAHUN PEMILU

Prediksi terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPR dapat dilihat dari dua hal, yaitu kuantitas capaian serta kualitas capaian. Analisis Prediksi capaian legislasi berdasar pada perencanaan yang dilakukan oleh DPR (dan pemerintah) melalui Prolegnas. Unsur politik menjadi patut

---

192

<http://nasional.kompas.com/read/2012/12/18/1309202/Leqislator.PAN.dan.Demokrat.Kembali.Incar.Kursi.DPR.2014>

diperhitungkan karena terselip motif mengakumulasi sumber daya atau mempertahankan, bahkan memperluas hegemoni kekuasaan.

Apabila melihat komposisi rancangan undang-undang yang masuk dalam daftar Prolegnas 2010—2014, ada beberapa rancangan undang-undang yang masih belum disahkan memiliki peluang besar untuk disahkan sebelum masa kepengurusan DPR 2010—2014 berakhir. Beberapa rancangan undang-undang itu memiliki peluang yang lebih besar dari rancangan undang-undang lain karena memiliki motif politik tertentu demi menyambut kepentingan pada tahun Pemilu 2014.

Berdasarkan analisis tersebut, ada tiga kategori rancangan undang-undang yang patut mendapat perhatian lebih. Kategori **pertama** adalah rancangan undang-undang terkait langsung dengan sumber dan wilayah kekuasaan baru yang berasal dari rancangan undang-undang pemekaran wilayah. Selain itu, rancangan undang-undang yang masih termasuk dalam kategori ini adalah rancangan undang-undang yang berpotensi menghadirkan relasi baru terhadap aktor-aktor politik, seperti RUU Pemilihan Presiden; RUU MPR, DPR, DPD, dan DPRD; RUU Pemerintah Daerah; RUU Desa; dan RUU Pemilihan Umum Kepala Daerah.

**Kategori kedua** adalah kelompok rancangan undang-undang yang diposisikan secara tidak langsung terkait dengan kepemilikan sumber daya keuangan atau dengan kata lain jenis rancangan undang-undang yang berpotensi untuk disusupi oleh kepentingan “eksplorasi” pendanaan partai politik, seperti RUU BUMN, RUU BUMD, RUU Privatisasi BUMN, RUU Perubahan UU Pertambangan Mineral dan Batubara, RUU Perubahan UU Keuangan Negara, RUU Kepemilikan Properti, RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam, serta RUU Pengadaan Barang dan Jasa.

**Kategori ketiga** adalah “RUU populis” yang diharapkan mampu membentuk persepsi positif publik terhadap partai politik atau individu partai politik. Jenis produk legislasi seperti itu cenderung lebih gampang dimunculkan dan dikampanyekan. Apalagi, latar belakang dan *platform* partai politik atau individu partai politik dimaksud lebih dekat dan dianggap mencerminkan pengusungan rancangan undang-undang populis itu. Rancangan undang-undang populis dimaksud biasanya langsung terkait dengan *interest groups*, basis pemilih atau isu keseharian yang lebih mudah dicerna atau diperbincangkan dalam logika publik, seperti RUU Keperawatan (atau yang lebih luas RUU Tenaga Kesehatan), RUU Pengaturan Minuman Beralkohol, RUU Desa (spesifik di isu-isu tertentu), RUU Pengelolaan dan Pembiayaan Sektor Pertanian dan Perikanan, RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan (dan juga Petani untuk RUU sejenis), RUU Perlindungan Pasien, RUU Perubahan UU Perkawinan, dan RUU Perubahan UU Perlindungan Konsumen.

## **CAPAIAN UNDANG-UNDANG BERTAMBAH DENGAN PEMEKARAN WILAYAH**

Dari segi kuantitas, Prolegnas 2013 mencantumkan 70 rancangan undang-undang yang akan menjadi target untuk diselesaikan dalam satu tahun. Jumlah itu tetap terbilang ambisius untuk dicapai—sama seperti yang dilakukan DPR (dan Pemerintah) pada tahun-tahun sebelumnya. Namun, 70 rancangan undang-undang bukan tidak mungkin untuk dicapai, walaupun dalam sejarahnya sejak menggunakan format Prolegnas sebagai instrumen perencanaan, target rancangan undang-undang tidak pernah tercapai.

Tahun 2013 merupakan tahun keempat DPR periode 2009—2014. Pada periode sebelumnya, 2004—2009, tahun keempat jatuh pada 2008. Pada tahun itu, jumlah capaian rancangan undang-undang yang diselesaikan sebanyak 61 rancangan undang-undang dari target 81 rancangan undang-undang. Jumlah undang-undang yang teralisasi sebanyak 75% merupakan jumlah terbanyak selama masa periode DPR 2004—2009. Kejadian pada 2008 berpotensi terulang kembali pada 2013, mengingat ada empat kemiripan kondisi, yaitu setahun menjelang tahun politik, dapat membentuk undang-undang pemekaran wilayah, dikejar target capaian Prolegnas mengingat dua tahun sebelumnya tidak pernah tercapai, serta jumlah rancangan undang-undang turunan yang banyak—49 rancangan undang-undang pada 2008 dan 29 rancangan undang-undang pada 2013. Selain itu, kewenangan dan pola kerja dari DPR 2008 dan 2013 masih relatif sama.

Indikasi bahwa jumlah rancangan undang-undang yang akan disahkan DPR meningkat didorong pula oleh pola pikir bahwa kuantitas undang-undang yang disahkan masih menjadi dasar penilaian atau indikator keberhasilan bagi sebagian masyarakat atau bahkan anggota DPR sendiri. Padahal, seharusnya, bukan jumlah yang harus diunggulkan, tetapi kualitas undang-undang itu dapat menjadi panduan serta tepat menyoal permasalahan.

Kini, menjelang Pemilu 2014, ada kecenderungan anggota DPR untuk mensahkan sebanyak-banyaknya rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Kondisi itu diperkuat oleh adanya desakan karena dalam tiga tahun sebelumnya, tidak pernah sekalipun target Prolegnas terpenuhi. Lalu, kondisi dipermudah dengan kembali diperbolehkannya DPR mensahkan undang-undang pemekaran wilayah yang sudah tiga tahun terakhir dimoratorium.

Ada 29 rancangan undang-undang turunan dari 2012 yang sudah memasuki pembicaraan tingkat I. Jumlah itu terus bertambah seiring berlanjutnya pembahasan rancangan undang-undang di DPR. Berbagai rancangan undang-undang itu berpotensi untuk disahkan pada 2013. Meski demikian, tetap perlu diberi catatan terhadap beberapa rancangan undang-undang yang sangat mungkin terus tertunda pengesahannya apabila melihat pembahasannya yang sangat lambat dengan berbagai sebab. Misalnya, RUU Aparatur Sipil Negara yang sudah hampir dua tahun dibahas di DPR atau RUU Pendidikan Kedokteran yang sudah berjalan lebih dari satu

tahun. Ada pula RUU KUHP dan KUHP yang diprediksi akan berjalan alot karena substansi yang banyak dan dinamika pembahasan yang akan menyentuh banyak *stakeholder*.

Dengan jabaran analisis di atas, jumlah capaian undang-undang yang dihasilkan pada 2013 diprediksi akan lebih banyak dari undang-undang yang dihasilkan pada 2012. Bahkan, tidak tertutup kemungkinan jumlah itu akan menjadi jumlah yang paling banyak selama periode DPR 2009—2014, seperti yang terjadi pada 2008 atau setidaknya jumlah capaian rancangan undang-undang **pada** 2013 memiliki tingkat rasio presentasi yang tidak jauh berbeda dengan capaian pada 2008. Namun, peningkatan jumlah capaian undang-undang juga didukung dengan adanya undang-undang pemekaran wilayah. Selain itu, undang-undang yang dihasilkan diprediksi tidak akan banyak yang berlatar belakang hukum dan HAM, karena Komisi III akan fokus menyelesaikan RUU KUHP dan KUHP sehingga waktu dan perhatiannya akan banyak tersita. Selain itu, ada pula kesibukan lain, seperti seleksi pejabat publik dan aktivitas pengawasan lain.

## BANJIR DELEGASIAN KEWENANGAN

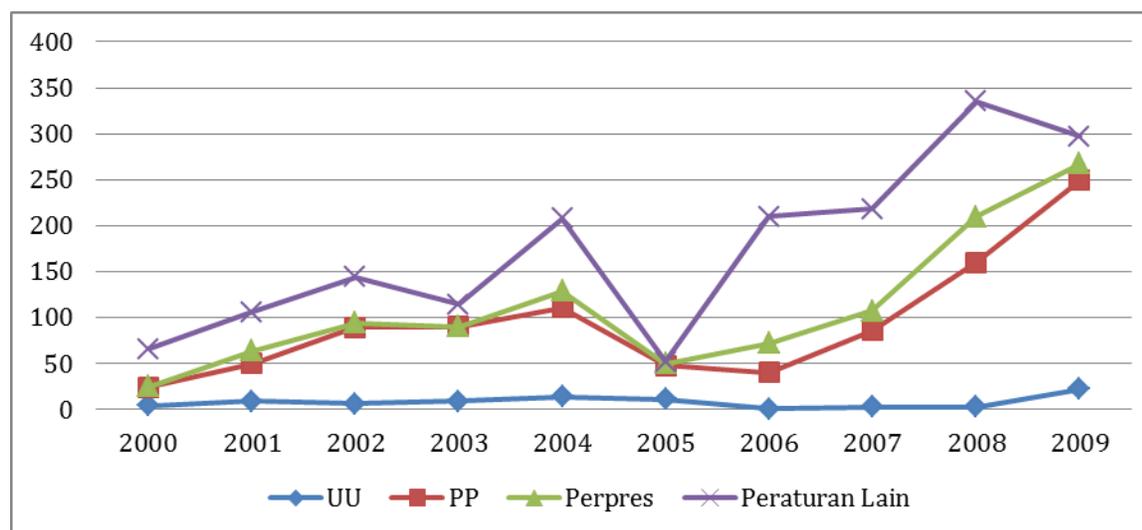
Selama mengerjakan pemantauan proses legislasi, PSHK telah menyaksikan dua periode masa jabatan DPR secara menyeluruh, yaitu periode 1999--2004 dan 2004—2009. Hasil temuan kami mengindikasikan bahwa ketentuan pelaksanaan dalam suatu undang-undang cenderung meningkat tajam pada akhir masa jabatan DPR. Ketentuan pelaksanaan itu dapat diamanatkan berbentuk undang-undang lain, PP, Perpres, atau peraturan lain dalam beragam bentuk<sup>193</sup>. Temuan itu dapat dilihat pada undang-undang yang disahkan oleh dua periode DPR terdahulu, yaitu DPR 1999—2004 dan DPR 2004—2009.

Berikut tabel tentang jumlah ketentuan pelaksanaan yang diatur dalam undang-undang 2000—2009.

Tahun UU	UU	PP	Perpres	PL		Tahun UU	UU	PP	Perpres	PL
<b>2000</b>	4	20	1	41		2005	11	37	2	2
<b>2001</b>	9	41	14	42		2006	1	39	32	138
<b>2002</b>	6	83	5	50		2007	3	83	21	111
<b>2003</b>	9	81	-	24		2008	3	157	50	125
<b>2004</b>	<b>14</b>	<b>97</b>	<b>18</b>	<b>79</b>		2009	<b>22</b>	<b>227</b>	<b>18</b>	<b>303</b>

<sup>193</sup> Peraturan lain misalnya peraturan menteri, keputusan presiden, peraturan daerah, peraturan suatu lembaga atau dewan.

Berikut grafik dari data dalam Tabel di atas.



Dari Tabel dan Grafik tersebut, dapat dilihat bahwa semakin mendekati akhir masa jabatan, kecenderungan undang-undang semakin banyak melahirkan ketentuan pelaksanaan yang kemudian menurun kembali pada saat awal masa jabatan.

Pendelegasian kewenangan melalui ketentuan pelaksanaan bukanlah barang haram, justru dianjurkan apabila dianggap ketentuan itu bukan merupakan materi muatan undang-undang. Namun, apabila jumlahnya mencapai ratusan ketentuan, yang terjadi adalah penumpukan kewajiban yang dipikul oleh pemerintah, yang pada kenyataannya—biasanya—banyak yang terbengkalai pembentukannya. Jadi, undang-undang yang seharusnya sudah bisa berlaku efektif harus tertunda hanya karena ketentuan pelaksanaan belum ada. Kondisi itu bisa sangat kontraproduktif dalam mencapai tujuan dari suatu undang-undang.

Meningkatkan jumlah ketentuan pelaksanaan dalam undang-undang pada akhir masa jabatan DPR sangat berkaitan dengan praktik “kejar setoran” dalam pemenuhan target capaian pengesahan rancangan undang-undang. Pembentukan pasal tentang ketentuan pelaksanaan bisa juga karena alasan substansi atau sekadar motif pragmatis untuk mempercepat pembahasan. Jadi, dengan pengaturan didelegasikan pada peraturan pelaksanaan, terutama selain undang-undang, beban pengaturan menjadi berpindah dari DPR kepada pemerintah.

Kondisi tersebut sangat berpotensi terjadi kembali dalam kinerja legislasi DPR 2013 dan 2014. Paradigma dan pola kerja yang sama membuat kecenderungan pembentukan ketentuan pelaksanaan tinggi dalam undang-undang menjadi semakin besar. Hal itu jelas harus menjadi catatan tersendiri bagi masyarakat dan terutama bagi anggota DPR, mengingat kuantitas ketentuan pelaksanaan yang terlalu banyak akan semakin memperlemah pengaturan dalam undang-undang itu sendiri. Hal itu disebabkan tingkat kebergantungan yang tinggi terhadap

peraturan pelaksana itu. Fakta bahwa tunggakan peraturan pelaksana masih banyak yang belum selesai oleh pemerintah seharusnya menjadi sinyal bagi DPR bahwa menyandarkan pelaksanaan undang-undang kepada peraturan yang lebih rendah merupakan praktik yang tidak sehat

## **DOMINAN PADA PEMBAHASAN ISU HUKUM**

Bergerak dari kuantitas, aspek kualitas dari rancangan undang-undang harus lebih diperhatikan. Pada prediksi 2012, ada beberapa rancangan undang-undang yang berpotensi menjadi isu hangat, yaitu RUU paket pemerintahan daerah, RUU paket Pemilu, RUU revisi UU KPK, dan RUU revisi UU Ormas. Prediksi itu benar terjadi karena isunya menjadi pembahasan hangat di masyarakat. Khusus RUU KPK dan RUU Ormas mendapat tentangan yang serius dari masyarakat, sampai RUU KPK harus dihentikan pembahasannya, sedangkan RUU Ormas masih terus dibahas. Praktis hanya RUU tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang disahkan pada 2012.

Belum disahkannya rancangan undang-undang tersebut membuat apa yang terjadi pada 2012 akan berlanjut pada 2013. Dinamika pembahasan RUU KPK dan RUU Ormas akan terus menjadi perdebatan yang hangat. Selain itu, RUU Pemilu Kepala Daerah, RUU Desa, dan RUU Pemerintahan Daerah juga akan mewarnai diskursus di masyarakat. Diskursus lain yang juga akan mengemuka pada 2013 adalah terkait dengan RUU-RUU yang ditargetkan selesai dalam satu tahun oleh Komisi III, yaitu RUU KUHP, RUU KUHAP, RUU MA, dan RUU Kejaksaan.

RUU KUHP dan KUHAP akan menjadi fokus awal Komisi III untuk diselesaikan. Substansi kedua rancangan undang-undang itu membahas tentang isu hukum yang mendasar dan sangat berkaitan erat dengan hak asasi manusia. Oleh karena itu, isu dalam pembahasan RUU KUHP dan KUHAP akan mendapat perhatian banyak orang dan mengundang diskursus yang hangat di tengah masyarakat. Substansi yang banyak dan beragam membuat pembahasan kedua rancangan undang-undang itu akan memakan waktu yang lama, bahkan sebagian pihak memprediksi pembahasan tidak akan selesai sampai masa jabatan DPR periode 2009—2014 berakhir.

## **KRUSIAL DALAM POLA HUBUNGAN DPD-DPR**

September 2012, beberapa anggota DPD mengajukan *judicial review* terhadap beberapa pasal dalam UU MD3 dan UU P3. *Judicial review* itu berkaitan dengan kewenangan DPD dalam pengusulan dan pembahasan rancangan undang-undang. Selama ini, polemik “pengkerdilan”

DPD sudah terjadi menahun tanpa ada penyelesaian. Berbagai upaya sudah dilakukan dari lobi DPD kepada DPR sampai kepada usulan untuk mengamenden UUD 1945.

Sampai dengan tulisan ini dibuat, MK belum mengeluarkan Putusan terhadap *judicial review* tersebut. Namun, melihat pada surat dakwaan dan jalannya persidangan sampai awal 2013, argumentasi para pemohon sangat kuat. Oleh karena itu, besar kemungkinan MK akan mengabulkan permohonan, baik seluruhnya atau hanya sebagian. Apabila seperti itu, Putusan MK akan membuka jalan untuk DPD ikut dalam pembahasan undang-undang secara utuh, tidak hanya sebagai pelengkap saja. Namun, pelaksanaan Putusan MK terbukti tidak sepenuhnya akan lancar, masih bergantung pada niat baik dan *political will* dari para pelaksanaannya, terutama anggota DPR.

Oleh karena itu, tahun 2013 diprediksi menjadi tahun krusial dalam pembenahan pola hubungan DPD-DPR. Putusan MK akan sangat menentukan, yang kemudian dalam praktiknya ditentukan oleh niat baik dari kedua lembaga. Apabila momentum itu dapat dilewati dengan baik, hubungan antara DPD-DPR bisa menjadi harmonis dan mendukung pelaksanaan fungsi masing-masing sebagai kamar di parlemen Indonesia. Namun, apabila permasalahan tidak terselesaikan, pola hubungan akan lebih memanas. Dalam kondisi seperti itu, posisi DPD akan lebih sulit, terutama menghadapi periode yang akan datang, 2014—2019.

Selain *judicial review* terhadap kewenangan legislasi, pada kesempatan lain, kelompok masyarakat sipil mengajukan *judicial review* pula terhadap kewenangan “ekstra” DPR dalam melakukan seleksi hakim agung. Dalam permohonannya, kelompok masyarakat sipil memandang bahwa seharusnya seleksi dilakukan cukup oleh Komisi Yudisial, yang kemudian mengajukan calon sesuai dengan kebutuhan MA untuk disahkan oleh DPR. Dengan demikian, fungsi DPR hanyalah mensahkan pilihan KY, tidak kemudian melakukan seleksi lanjutan dengan format *fit and proper test*.

Sampai tulisan ini disusun, permohonan *judicial review* tentang seleksi hakim agung tersebut pun belum sampai pada putusan. Putusan MK dalam permohonan *judicial review* itu juga akan sangat krusial terhadap kinerja DPR. Apabila MK mengabulkan permohonan *judicial review* kelompok masyarakat sipil itu, praktik seleksi hakim agung oleh DPR akan berakhir. Kondisi itu dapat membawa hal positif karena akan mengurangi beban kerja DPR dan bisa lebih fokus pada pelaksanaan fungsi lain, terutama fungsi legislasi. Namun, apabila Putusan berbunyi sebaliknya, semakin kuat dasar bagi DPR untuk ikut menyeleksi hakim agung ke depannya.

## REKOMENDASI

Berikut adalah titik-titik penting dalam proses legislasi yang menurut PSHK membutuhkan pembenahan lebih lanjut, baik dari sudut aspek proses maupun keluaran DPR.

### **Pembenahan Perencanaan**

Friksi antara kepentingan untuk memenuhi target kuantitas rancangan undang-undang prioritas dan target kualitas dari proses substansi undang-undang yang disahkan melahirkan permasalahan yang tidak jua terselesaikan selama ini di DPR. Sistem perencanaan legislasi melalui Prolegnas yang sekarang digunakan oleh DPR dan pemerintah berpotensi besar menghasilkan kegagalan capaian dari aspek kuantitas. Dengan kata lain, pemerintah maupun DPR masih terjebak dalam situasi yang menyebabkan mereka sulit lepas dari kegagalan mencapai target, khususnya prioritas tahunan. Faktor utamanya adalah desain Prolegnas yang tidak memperkirakan kapasitas dan beban kerja kedua belah pihak. Visi, misi, arah kebijakan, dan skala prioritas seharusnya disusun dengan baik pada awal pembentukan Prolegnas dalam tataran pelaksanaan sehingga kesalahan yang sama tidak terus-menerus berulang.

Oleh karena itu, DPR perlu memikirkan langkah perbaikan dalam hal instrumen perencanaan yang diyakini dapat membenahi kinerja mereka demi menghasilkan undang-undang yang baik secara proses dan substansi. DPR dan pemerintah perlu memiliki daftar rancangan undang-undang mana saja yang memiliki tingkat urgensi yang paling tinggi sampai yang terendah. Daftar itu dapat menjadi panduan DPR dan pemerintah untuk menentukan undang-undang yang harus didahulukan dalam pembahasannya. Hal itu penting dilakukan agar DPR dan pemerintah tidak berfokus pada kuantitas dan mengabaikan aspek kualitas. Selain itu, rancangan undang-undang itu juga sudah harus memiliki dokumen-dokumen pendukung yang lengkap sehingga pembahasan terarah dan tidak tertunda hanya karena menunggu persiapan dokumen untuk meningkatkan kualitas dari undang-undang yang disahkan kelak.

### **Evaluasi Kinerja Anggota**

Semua fraksi yang ada di DPR saat ini mempunyai kewajiban untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja anggota fraksinya dan melaporkan kepada publik. Secara konkret, fraksi melakukan evaluasi kinerja anggotanya dan melaporkan kepada publik paling sedikit satu kali dalam satu tahun sidang. Namun, sayangnya, mekanisme itu tidak berjalan.

Mekanisme tersebut seharusnya dapat menjadi sarana efektif penyampaian informasi kepada konstituen dan mekanisme pengawasan fraksi terhadap kinerja anggotanya. Oleh karena itu, evaluasi kinerja anggota DPR harus dimaksimalkan pelaksanaannya. Setiap fraksi harus secara konsisten mempublikasi laporan evaluasi kinerja anggota fraksinya. Untuk mengoptimalkan laporan itu, perlu juga diperhatikan aspek pertanggungjawaban. Laporan itu harus secara tepat menggambarkan kinerja anggota fraksi. Dengan kemajuan teknologi yang ada saat ini, sarana atau saluran untuk mempublikasikannya pun semakin beragam sehingga alasan untuk tidak menginformasikan hal itu menjadi tidak relevan.

### **Optimalisasi Momen Pidato Pembukaan dan Penutupan**

Pidato pembukaan dan penutupan oleh Ketua DPR kerap kali hanya menjadi simbol seremonial semata. Contohnya adalah Ketua DPR mengatakan tahun 2012 sebagai tahun legislasi, tetapi pada tataran praktik, semangat tahun legislasi itu tidak terlihat. Jadi, momen pidato pembukaan dan penutupan masa sidang yang seharusnya bisa dioptimalkan menjadi hilang.

Salah satu bentuk optimalisasi tersebut adalah dalam pidato itu, Ketua DPR dapat dengan komprehensif memaparkan pencapaian dalam fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran secara singkat dan jelas. Dalam momen itu, DPR menggambarkan kinerja mereka pada sidang yang ditempuh. Selain itu, data dan informasi terkait kinerja DPR yang disampaikan oleh Ketua DPR dapat dikemas dalam pelbagai media untuk kemudian disebarluaskan. Dengan demikian, momen pidato pembukaan dan penutupan dapat dimanfaatkan sebagai laporan pertanggungjawaban DPR sebagai wakil rakyat dalam versi “mini” kepada rakyat Indonesia.

### **Laporan Tahunan DPR**

Momen pidato pembukaan dan penutupan masa sidang memang dapat menjadi laporan pertanggungjawaban DPR sebagai wakil rakyat versi “mini”. Setiap satu tahun sekali, DPR seharusnya mengeluarkan sebuah laporan tahunan seperti lembaga negara lain. Mahkamah Agung bisa menjadi contoh dalam penyajian laporan tahunannya. Dalam laporan tahunan itu, DPR dapat menyajikan data dan informasi terkait fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran selama satu tahun. Selain itu, penting juga melihat transparansi dan penyerapan anggaran DPR selama satu tahun.

Dengan demikian titik-titik penting dalam proses legislasi yang dipaparkan di atas dapat menjadi opsi dalam membenahi kondisi di DPR saat ini. Untuk meningkatkan kinerja DPR sudah tentu diperlukan keseriusan dari internal DPR. Selain itu dukungan dari pihak eksternal juga dapat menjadi bagian penting dalam perbaikan kinerja di DPR. Kolaborasi dari internal dan eksternal itulah yang dapat menjembatani pembenahan di DPR.

## DAFTAR PUSTAKA

- "22 Parpol Ajukan Uji Materi UU Pemilu", *Kompas.com*, [http://nasional.kompas.com/read/2012/04/19/11451524/22.Parpol.Ajukan.Uji.Materi.UU.Pemilu?utm\\_source=WP&utm\\_medium=Ktpidx&utm\\_campaign=Judicial%20Review%20UU%20Pemilu](http://nasional.kompas.com/read/2012/04/19/11451524/22.Parpol.Ajukan.Uji.Materi.UU.Pemilu?utm_source=WP&utm_medium=Ktpidx&utm_campaign=Judicial%20Review%20UU%20Pemilu), diakses 13 Januari 2013.
- "34 RUU Usulan DPD Tak Digubris DPR", <http://socmed.sindonews.com/read/2012/09/06/12/670451/34-ruu-usulan-dpd-tak-digubris-dpr>
- "Anggota DPR Sumbang Gedung Baru KPK", <http://www.metrotvnews.com/read/newsvideo/2012/07/08/154678/Anggota-DPR-Sumbang-Gedung-Baru-KPK/1>
- "Baleg Belum Bulat Sikapi Revisi UU KPK", <http://nasional.kompas.com/read/2012/10/03/17562997/Baleg.Belum.Bulat.Sikapi.Revisi.UU.KPK>
- "Bambang Sudibyo: BHMN Masih Ada Meski UU BHP Dibatalkan", <http://www.republika.co.id/berita/pendidikan/berita/10/04/07/109785-bambang-sudibyo-bhmn-masih-ada-meski-uu-bhp-dibatalkan> diakses pada 20 Maret 2011
- "Bunga KUR Dipangkas, Petani Tetap Sulit Akses", <http://www.tribunnews.com/2013/02/11/bunga-kur-dipangkas-petani-tetap-sulit-akses>, diakses 13 Februari 2013.
- "Diserahkan ke Pemerintah, Ruh RUU LKM Hilang", <http://ekbis.rmol.co/read/2012/02/23/55674/Diserahkan-ke-Pemerintah,-Ruh-RUU-LKM-Hilang->
- "DPR Sahkan UU Lembaga Keuangan Mikro", Selasa, 11 Desember 2012, <http://www.tempo.co/read/news/2012/12/11/087447395/DPR-Sahkan-UU-Lembaga-Keuangan-Mikro>, diakses pada 8 Januari 2013.
- "ELSAM, RUU Penanganan Konflik Sosial: Desentralisasi Masalah, Nihilnya Penegakan Hukum, dan Kembalinya Militer dalam Ruang Sipil", [http://www.elsam.or.id/downloads/1333967641\\_Catatan\\_Kritis\\_Elsam\\_atas\\_RUU\\_Penanganan\\_Konflik\\_Sosial.pdf](http://www.elsam.or.id/downloads/1333967641_Catatan_Kritis_Elsam_atas_RUU_Penanganan_Konflik_Sosial.pdf), diunduh pada 14 Februari 2012.
- "Households are food secure when they have year-round access to the amount and variety of safe foods their members need to lead active and healthy lives. At the household level, food security refers to the ability of the household to secure, either from its own production or through purchases, adequate food for meeting the dietary needs of all members of the household." Lihat FAO, *Household Food Security & Community Nutrition*", [http://www.fao.org/ag/agn/nutrition/household\\_en.stm](http://www.fao.org/ag/agn/nutrition/household_en.stm), diakses pada 15 Februari 2013.
- "IKAHI Bersiap Uji UU Sistem Peradilan Pidana Anak", *hukumonline.com*, 9 Juli 2012, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4ffaec888f24/ikahi-bersiap-uji-uu-sistem-peradilan-pidana-anak>.

- “Kisruh Putusan Cacat Hukum, DPR Bentuk Panja”,  
<http://jakarta.okezone.com/read/2013/02/16/339/762723/kisruh-putusan-cacat-hukum-dpr-bentuk-panja>
- “Komisi I Minta Masukan Legiun Veteran dan Pepabri”, *detik.com*, 4 April 2012.  
<http://news.detik.com/read/2012/04/04/130911/1884883/10/>
- “Konflik Sosial di Indonesia Semakin Meningkat”,  
<http://www.antarane.ws.com/berita/335047/konflik-sosial-di-indonesia-semakin-meningkat>, diunduh pada 14 Februari 2012.
- “Laporan Panitia Khusus (Pansus) RUU Penanggulangan Konflik Sosial”, 11 April 2012,  
<http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=ab6b9b54c18bb0444b7c09d326a19a1c&docid=fpdpr>, diunduh pada 14 Februari 2012.
- “Mahfud Bikin Kontroversi, DPR Sunat Anggaran”. *Tempo.co*, 24 November 2012.  
<http://www.tempo.co/read/news/2012/11/24/078443763/Mahfud-Bikin-Kontroversi-DPR-Sunat-Anggaran-MK>.
- “Mesesneg Keberatan Atas Pernyataan Mahfud”, *antaranews.com*, 9 November 2012.  
<http://www.antarane.ws.com/berita/342828/mensesneg-keberatan-atas-pernyataan-mahfud-md>.
- “Nasdem Bakal Uji UU Pemilu”, *Kompas.com*,  
[http://nasional.kompas.com/read/2012/04/16/15561334/Nasdem.Bakal.Uji.Materi.UU.Pemilu?utm\\_source=WP&utm\\_medium=Ktpidx&utm\\_campaign=Judicial%20Review%20UU%20Pemilu](http://nasional.kompas.com/read/2012/04/16/15561334/Nasdem.Bakal.Uji.Materi.UU.Pemilu?utm_source=WP&utm_medium=Ktpidx&utm_campaign=Judicial%20Review%20UU%20Pemilu), diakses pada 13 Januari 2013.
- “Panja Putusan MA Bukan Untuk Intervensi”,  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f4f52eacd371/panja-putusan-ma-bukan-untuk-intervensi>.
- “Pemerintah Berkomitmen Tingkatkan Kesejahteraan Veteran”, *antaranews.com* 8 Oktober 2012, diunduh dari <http://id.berita.yahoo.com/pemerintah-berkomitmen-tingkatkan-kesejahteraan-veteran-084429548.html>.
- “Penarikan 20 Penyidik Ganggu Kinerja KPK”,  
<http://nasional.kompas.com/read/2012/09/14/2106019/Penarikan.20.Penyidik.Ganggu.Kinerja.KPK>.
- “Penyederhanaan Parpol Terjadi Secara Alamiah”, *Jurnal Parlemen*,  
<http://www.jurnalparlemen.com/view/696/penyederhanaan-parpol-terjadi-secara-alamiah.html>, diakses pada 11 Januari 2013.
- “Presiden Revisi UU KPK Kurang Tepat”,  
<http://nasional.kompas.com/read/2012/10/08/21513719/Presiden.Revisi.UU.KPK.Kurang.Tepat>
- “Polemik RUU Lembaga Keuangan Mikro Masih Berat”,  
<http://nasional.kontan.co.id/news/polemik-ruu-lembaga-keuangan-mikro-masih-berat>.”
- “Priyo: Jika Gedung KPK Disetujui Gedung DPR Juga Harus Disetujui”,  
<http://nasional.kompas.com/read/2012/06/26/14111861/Priyo.Jika.Gedung.KPK.Disetujui.Gedung.DPR.Juga.Harus.Disetujui>
- “SBY Tak Campuri Konflik Internal UI”,  
<http://nasional.kompas.com/read/2011/09/05/16342617/SBY.Tak.Campuri.Konflik.Internal.UI>, diakses pada 12 Januari 2012.

- “Tak Mau Dikebiri DPD Gugat DPR ke MK”, <http://www.tempo.co/read/news/2012/09/24/078431513/Tak-Mau-Dikebiri-DPD-Gugat-DPR-ke-MK>.
- “UU Pangan Baru Tidak Sesuai dengan Konsep Kedaulatan Pangan, Isi Lama Kemasan Baru, Pandangan Sikap SPI atas Pengesahan UU Pangan, <http://www.spi.or.id/?p=5699>.”
- Argama, Rizky, dkk, *Berharap pada 560: Catatan Kinerja DPR 2009—2010*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2011.
- Badan Pusat Statistik, *Maret 2012, Jumlah penduduk Miskin Indonesi Mencapai 29,13 juta orang*, <http://www.bps.go.id/?news=940>.
- Bederman, David J., *International Law in Antiquity*, Cambridge University Press, 2004.
- Bima, Aria. *Sikap Menkeu soal Lembaga Keuangan Mikro Mengecewakan*, <http://www.antaranews.com/berita/298656/aria-bima-sikap-menkeu-soal-lembaga-keuangan-mikro-mengecewakan>.
- Department of Defence Australian Government, <http://www.defence.gov.au/cio/gov.htm>.
- Defence Research & Development Organisation, *Ministry of Defence, Government of India*, <http://drdo.gov.in/drdo/English/index.jsp?pg=homebody.jsp>.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang No. .... Tahun .... Tentang Lembaga Keuangan Mikro*, Jakarta: DPR-RI, 2010
- Grameen Bank (Bank for the poor), *16 Decisions*, [http://www.grameen-info.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=22&Itemid=109](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=109)
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Jakarta, 1976.
- Hemas, GKR. *Pengantar Musyawarah tentang Lembaga Keuangan Mikro*, <http://dpd.go.id/2011/01/pengantar-musyawah-tentang-lembaga-keuangan-mikro/>.
- International Court of Justice, *Case Concerning Sovereignty Over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan*, 17 Desember 2002, <http://www.icj-cij.org/docket/files/102/7714.pdf>.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Kompas, “KPK Menyesalkan Tindakan Mantan Penyidik”, 28 November 2012.
- Mahkamah Konstitusi, *Risalah Sidang Perkara Nomor 110/PUU-X/2012*, [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/Risalah/risalah\\_sidang\\_Perkara%20Nomor%20110-PUU-X-2012%20tgl%2019%20November%202012.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/Risalah/risalah_sidang_Perkara%20Nomor%20110-PUU-X-2012%20tgl%2019%20November%202012.pdf)
- MD, Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998), hal. 1-6; dan Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998.
- Munandar, Aries, *Peran UKM dalam Pertumbuhan Ekonomi Bangsa*, [http://www.uin-malang.ac.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2883:peran-ukm-dalam-pertumbuhan-ekonomi-bangsa&catid=35:artikel-dosen&Itemid=210](http://www.uin-malang.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=2883:peran-ukm-dalam-pertumbuhan-ekonomi-bangsa&catid=35:artikel-dosen&Itemid=210).
- Naskah Akademik RUU Penanganan Konflik Sosial, 2010.
- Naskah Akademik RUU Industri Pertahanan, 2011
- Nusantara, Abdul Hakim G. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: YLBHI, 1988
- Nursyamsi, Fajri, dkk, *Catatan Evaluasi Kinerja Legislasi DPR 2011, Legislasi: Aspirasi atau Transaksi?*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2012.
- Permodalan BMT, *Krisis Keuangan Global dan Eksistensi LKM*, <http://permodalanbmt.com/bmtcenter/?p=63>.

Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006.  
Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012.  
Shaw, Malcolm N. *International Law (5<sup>th</sup> Edition)*, Cambridge University Press, 2003.  
Susanti, Bivitri, dkk., *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2006  
Susanti, Bivitri, dkk., *Bobot Kurang, Janji Masih Terutang: Catatan PSHK tentang Kualitas Legislasi DPR 2006*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2007  
Syaukani, Imam dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2004. The Defence Research Projects Agency, [http://www.darpa.mil/our\\_work/](http://www.darpa.mil/our_work/).  
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan  
Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.  
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.  
Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan  
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.  
Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.  
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak  
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi  
Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta  
Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2012 tentang Veteran Republik Indonesia  
Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan  
Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian  
Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan  
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro  
Utrecht, E dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ictihar Baru, Jakarta, 1983.  
Yunus, Muhammad. *Fighting Poverty from the Bottom Up*, [http://www.grameen-info.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=338&Itemid=375](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=338&Itemid=375).

## LAMPIRAN I

Tabel Daftar Program Legislasi Nasional RUU Prioritas Tahun Anggaran 2012

No.	Judul RUU	Pengusul
1	RUU tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.	DPR
2	RUU tentang Penanganan Konflik Sosial.	DPR
3	RUU tentang Organisasi Masyarakat.	DPR
4	RUU tentang Aparatur Sipil Negara.	DPR
5	RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Pembalakan Liar.	DPR
6	RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.	DPR
7	RUU tentang Pangan.	DPR
8	RUU tentang Lembaga Keuangan Mikro.	DPR
9	RUU tentang Pendidikan Tinggi.	DPR
10	RUU tentang Pendidikan Kedokteran.	DPR
11	RUU tentang Komponen Cadangan Pertahanan Negara.	Pemerintah
12	RUU tentang Keamanan Nasional.	Pemerintah
13	RUU tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.	Pemerintah
14	RUU tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.	Pemerintah
15	RUU tentang Koperasi.	Pemerintah
16	RUU tentang Pengurusan Piutang Negara dan Piutang Daerah.	Pemerintah
17	RUU tentang Industri Pertahanan dan Keamanan.	DPR
18	RUU tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal.	DPR
19	RUU tentang Jaminan Produk Halal.	DPR
20	RUU tentang Jalan.	DPR

No.	Judul RUU	Pengusul
21	RUU tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.	DPR
22	RUU tentang Pertanahan.	DPR
23	RUU tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	DPR
24	RUU tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.	DPR
25	RUU tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi.	DPR
26	RUU tentang Pencarian dan Pertolongan.	DPR
27	RUU tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.	DPR
28	RUU tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.	DPR
29	RUU tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.	DPR
30	RUU tentang Kesetaraan Gender.	DPR
31	RUU tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.	DPR
32	RUU tentang Keperawatan.	DPR
33	RUU tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga.	DPR
34	RUU tentang Kawasan Pariwisata Khusus.	DPR
35	RUU tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.	DPR
36	RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan serta Pemanfaatan Obat Asli Indonesia.	DPR
37	RUU tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.	DPR
38	RUU tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik	DPR

No.	Judul RUU	Pengusul
	Indonesia.	
39	RUU tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.	DPR
40	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.	DPR
41	RUU tentang Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan.	DPR
42	RUU tentang Pembiayaan Perumahan Rakyat.	DPR
43	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.	DPR
44	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.	DPR
45	RUU tentang Lambang Palang Merah.	DPR
46	RUU tentang Keinsinyuran.	DPR
47	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.	DPR
48	RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat.	DPR
49	RUU tentang Pengelolaan Keuangan Haji.	Pemerintah
50	RUU tentang Desa.	Pemerintah
51	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.	Pemerintah
52	RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah.	Pemerintah
53	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.	Pemerintah
54	RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	Pemerintah
55	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.	Pemerintah
56	RUU tentang Tenaga Kesehatan.	Pemerintah

No.	Judul RUU	Pengusul
57	RUU tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.	Pemerintah
58	RUU tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasurasian.	Pemerintah
59	RUU tentang Administrasi Pemerintahan.	Pemerintah
60	RUU tentang Perdagangan.	Pemerintah
61	RUU tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.	Pemerintah
62	RUU tentang Veteran.	Pemerintah
63	RUU tentang Rahasia Negara.	Pemerintah
64	RUU tentang Keantariksaan.	Pemerintah

**Tabel Penambahan Prolegnas RUU Prioritas 2012<sup>194</sup>**

No.	Judul RUU
1.	RUU tentang Kesehatan Jiwa
2.	RUU tentang Sistem Perbukuan Nasional
3.	RUU tentang Kebudayaan
4.	RUU tentang Perubahan atas No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat
5.	RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme

**Tabel RUU Kumulatif Terbuka**

No.	Judul RUU
1	Daftar RUU Kumulatif Terbuka tentang Pengesahan Perjanjian Internasional.
2	Daftar RUU Kumulatif Terbuka akibat Putusan Mahkamah Konstitusi.
3	Daftar RUU Kumulatif Terbuka tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
4	Daftar RUU Kumulatif Terbuka tentang Pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.
5	Daftar RUU Kumulatif Terbuka tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

<sup>194</sup> Penambahan Prolegnas RUU Prioritas 2012 disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR, Kamis, 30 Agustus 2012.

## LAMPIRAN II

### Tabel Analisis UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial

#### A. Profil Peraturan

<b>Judul</b>	:	UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial
<b>Jenis Undang-Undang*</b>	:	1. <b>Baru</b> 2. Revisi 3. Penggantian 4. Kumulatif Terbuka: a. Ratifikasi Peraturan Internasional b. Putusan JR MK c. Pemekaran Wilayah
<b>Pengusul</b>	:	Dewan Perwakilan Rakyat
<b>Status Perencanaan</b>	:	Prolegnas Tahun 2011
<b>Durasi Pembahasan</b>	:	Mulai : Februari 2011 Pengesahan : Mei 2012

#### B. Substansi

##### B.1. Materi Pengaturan

Target Informasi	Rincian
<b>Tujuan pengaturan dan masalah yang ingin dipecahkan</b>	Tujuan utama dari undang-undang ini ialah melakukan proses penangan konflik sosial di Indonesia dengan mengubah paradigma pendekatan represif/keamanan (setelah terjadi konflik) dengan pendekatan penanganan yang komprehensif dengan menggunakan pendekatan pencegahan (saat sebelum terjadi), penanggulangan (saat terjadi), dan setelah konflik.
<b>Pihak yang diuntungkan dari lahirnya peraturan dan pengaruhnya terhadap kelompok rentan</b>	Peraturan ini memberikan kewenangan yang cukup besar bagi Pemda dalam melakukan penanganan konflik sosial di daerahnya.  Tentara Nasional Indonesia (TNI) memiliki peran dalam proses penanganan konflik nonperang atas permintaan Kepala Daerah/Kepala Pemerintahan. Penanganan pascakonflik melibatkan aktor sipil dan pranata-pranata kultural masyarakat setempat, memberikan kepastian/tanggung jawab pemerintah untuk melaksanakan rekonsiliasi, rehabilitasi, dan

Target Informasi	Rincian
	<p>rekonstruksi setelah terjadinya konflik.</p> <p>Pemberian kewenangan yang besar bagi Pemdaberpotensi merugikan kelompok minoritas karena tekanan arus politik lokal.</p>
<p><b>Pengaruh terhadap prinsip-prinsip dasar</b></p>	<p>Pelibatan TNI memiliki potensi besar untuk mengundang kembalinya peran militer dalam tatanan bernegara. Pengundangan yang demikian dapat menciptakan TNI sebagai aktor keamanan yang berpotensi untuk mendominasi—bahkan—sampaimelalui kelembagaan Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial.</p> <p>Jika dilaksanakan secara tepat, dapat memberikan solusi yang layak dan wajar bagi para korban akibat konflik (terutama bagi para pengungsi).</p>
<p><b>Beban dan manfaat yang ditimbulkan terhadap anggaran negara</b></p>	<p>Memerlukan anggaran bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan penanganan konflik. Anggaran dibutuhkan tidak hanya pada saat penghentian konflik dengan melakukan mobilisasi aparat keamanan, juga prakonflik dengan pengembangan sistem mekanisme dini dan setelah terjadinya konflik (rehabilitasi, rekonstruksi, dan rekonsiliasi).</p>
<p><b>Tingkat kesesuaian terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan</b></p>	<p>Memiliki landasan kebijakan pemerintah yang kuat berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJM 2004—2009 untuk mewujudkan misi Indonesia Aman dan Damai.</p> <p>Merupakan <i>lex specialis</i> dari ketentuan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.</p> <p>Merupakan penyempurnaan terhadap Perppu No. 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan UU No. 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahayayang dianggap mengedepankan pendekatan keamanan represif.</p> <p>Memberikan porsi utama bagi Polri sebagai aktor keamanan sipil dalam melakukan penanganan situasi konflik dan pendeteksian dini konflik sosial.</p> <p>Menempatkan TNI sebagai unsur pendukung jika situasi tidak dapat dikendalikan oleh Polri atas perintah Kepala Daerah.</p>
<p><b>Potensi masalah dalam</b></p>	<p>Pelibatan TNI yang dominan dalam penyelesaian</p>

Target Informasi	Rincian
<b>implementasi</b>	<p>konflik dapat menciptakan potensi pendekatan represif sebagai jalan utama dalam penanganan konflik.</p> <p>Imparsialitas Kepala Daerah yang dapat turut berdinamika di dalam konflik memiliki potensi keberpihakan terhadap para pihak yang berkonflik dan memperlama proses konflik dan penanganannya. Hal itu diperparah dengan ketiadaan mekanisme pengambilalihan oleh institusi di atasnya untuk mengambil alih proses penanganan konflik.</p>
<b>Ketentuan pidana</b>	Tidak ada

## B.2. Struktur dan Kalimat

Target Informasi	Rincian
<b>Tingkat kelengkapan</b>	Struktur pengaturan ini disusun berdasarkan tingkat kejelasan yang cukup. Subjek dan kewenangannya telah diposisikan secara jelas. Struktur pengaturan dilakukan sistematis dengan kronologis penanganan konflik sosial, mulai dari pencegahan sampai dengan pendanaan pelaksanaan kegiatan-kegiatan penanganan konflik sosial.
<b>Tingkat kerincian</b>	Pengaturan perincian bersifat umum, tetapi beberapa aspek pengaturan telah memiliki kedalaman pengaturan yang cukup dan jelas.
<b>Efektivitas dan kerancuan kalimat</b>	Sudah cukup jelas, tanpa adanya kalimat yang rancu.
<b>Mekanisme evaluasi</b>	N/A
<b>Kesalahan teknis</b>	N/A

## C. Proses

### C.1. Partisipasi Publik

Target Informasi	Rincian
<b>Tahapan dan waktu</b>	N/A
<b>Akses informasi</b>	Cukup banyak terdapat ruang diskursus publik yang memadai dalam proses pembahasannya.
<b>Stakeholders/pemangku kepentingan yang terlibat</b>	Beberapa kegiatan RDPU dilakukan dan terdapat beberapa respons dari masyarakat sipil terkait dengan substansi materi pengaturan, khususnya pelibatan

Target Informasi	Rincian
	tentara.
<b>Kelompok rentan yang terlibat</b>	Perempuandiwakili oleh Komnas Perempuan.
<b>Kelompok keahlian yang terlibat</b>	Sosiolog, psikolog, perwakilan agama, tokoh masyarakat, dan tokoh-tokoh perdamaian, diantaranya H.M. Jusuf Kalla.
<b>Sifat rapat</b>	N/A
<b>Forum-forum publik yang diselenggarakan</b>	RDPU dan beberapa kegiatan yang diinisiasi, antara lain oleh Komnas Perempuan.

### C.2. Perdebatan

Target Informasi	Rincian Pertanyaan
<b>Wacana</b>	Mendudukan peran tentara dalam penanganan konflik sosial, definisi konflik sosial, dan model-model penanganan yang tepat.
<b>Metode pembahasan</b>	Terdapat naskah akademik dan terdapat 182 Daftar Isian Masalah (DIM)
<b>Metode pengambilan keputusan</b>	N/A
<b>Bobot perdebatan</b>	N/A
<b>Kesetaraan dalam perdebatan</b>	N/A

## Tabel Analisis UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak

### A. Profil Peraturan

<b>Judul</b>	:	UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA).  Perubahan dari UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak
<b>Jenis Undang-Undang*</b>	:	1. Baru 2. Revisi 3. <b><u>Penggantian</u></b> 4. Kumulatif Terbuka: a. Ratifikasi Peraturan Internasional b. Putusan JR MK c. Pemekaran Wilayah
<b>Pengusul</b>	:	Pemerintah Wakil Pemerintah: - Menteri Hukum dan HAM - Menteri Sosial - Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak - Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi
<b>Status Perencanaan</b>	:	<b><u>Prolegnas Tahun 2011 (Ada dalam Prolegnas 2010—2014)</u></b> / Di luar Prolegnas
<b>Durasi Pembahasan</b>	:	Mulai: 28 Maret 2011 (Rapat Kerja DPR dan Pemerintah dengan agenda keterangan Presiden atas RUU SPPA) Pengesahan: 3 Juli 2012

*\* bold and underline the option*

### B. Substansi

#### B.1. Materi Pengaturan

Target Informasi	Rincian
<b>Tujuan pengaturan dan masalah yang ingin dipecahkan</b>	<b>Tujuan</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Melindungi hak anak dalam kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, serta melindunginya dari kekerasan dan diskriminasi sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 28 ayat (2) konstitusi.</li> <li>• Mengurangi peningkatan tindak pidana anak secara kuantitas dan kualitas akibat pengaruh dari kondisi sosial ekonomi yang kurang kondusif, globalisasi dalam bidang komunikasi dan hiburan, perkembangan ilmu pengetahuan, gaya hidup, serta</li> </ul>

Target Informasi	Rincian
	<p>faktor internal dalam keluarga.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengatur pelaksana lembaga peradilan pidana anak yang tidak merugikan mental, fisik, dan sosial anak.</li> <li>• UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat karena belum secara komprehensif memberikan perlindungan kepada anak yang berhadapan dengan hukum.</li> </ul> <p><b>Tawaran Solusi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memberikan batasan pertanggungjawaban bagi anak yang melakukan tindak pidana. Batasan usia pertanggungjawaban anak yang bisa dipidana adalah 12—18 tahun; serta batasan usia anak yang bisa dikenakan penahanan 14—18 tahun.</li> <li>• Menggunakan prinsip <i>restorative justice</i> yang ada upaya diversifikasi, menjauhkan anak dari sistem peradilan dengan cara musyawarah secara kekeluargaan sebagaimana kebiasaan masyarakat Indonesia.</li> <li>• Tindak pidana yang ancaman pidananya di bawah tujuh tahun bisa didiversifikasi atau diselesaikan di luar proses hukum, sedangkan tindak pidana yang ancamannya di atas tujuh tahun tidak bisa didiversifikasi.</li> <li>• Syarat, tata cara, dan jangka waktu penangkapan dan penahanan dibuat secara khusus.</li> <li>• Klasifikasi jenis pemidanaandan tindakan.</li> <li>• Kewajiban untuk tidak mempublikasikan perkara anak.</li> <li>• Pengaturan sanksi pidana dan sanksi administratif terhadap petugas dan aparat yang tidak menjalankan tugas pokok dan fungsi serta kewenangan yang diatur dalam undang-undang.</li> </ul>
<p><b>Pihak yang diuntungkan dari lahirnya peraturan dan pengaruhnya terhadap kelompok rentan</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anak yang berhadapan dengan hukum: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ anak yang berkonflik dengan hukum;</li> <li>○ anak yang menjadi korban tindak pidana;</li> <li>○ anak yang menjadi saksi tindak pidana.</li> </ul> </li> <li>• Keluarga anak yang berhadapan dengan hukum.</li> <li>• Masyarakat pada umumnya.</li> </ul>
<p><b>Pengaruh terhadap prinsip-prinsip dasar</b></p>	<p>Undang-undang ini menganut prinsip keadilan restoratif. Penyelesaian perkara tindak pidana diselesaikan dengan cara melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dan menekankan</p>

Target Informasi	Rincian
	<p>pada pemulihan pada keadaan semula, bukan pada pembalasan. Prinsip itu diimplementasikan dengan upaya diversifikasi, yaitu pengalihan penyelesaian perkara anak dari proses peradilan pidana menjadi proses luar peradilan pidana.</p> <p>Asas yang dianut dalam undang-undang ini:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- perlindungan;</li> <li>- keadilan;</li> <li>- nondiskriminasi;</li> <li>- kepentingan terbaik bagi anak;</li> <li>- penghargaan terhadap pendapat anak;</li> <li>- kelangsungan hidup dan tumbuh kembang anak;</li> <li>- pembinaan dan pembimbingan anak;</li> <li>- proporsional;</li> <li>- perampasan kemerdekaan dan pembedaan sebagai upaya terakhir;</li> <li>- penghindaran pembalasan.</li> </ul>
<p><b>Beban dan manfaat yang ditimbulkan terhadap anggaran negara</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembangunan lembaga-lembaga baru: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA) di tiap provinsi oleh Kementerian di Bidang Hukum (Dahulu: Lapas Anak);</li> <li>○ Lembaga Penempatan Anak Sementara (LPAS) di tiap provinsi oleh Kementerian di Bidang Hukum (Dahulu: Rutan);</li> <li>○ Lembaga Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (LPKS) oleh Kementerian di Bidang Sosial.</li> </ul> </li> <li>• Biaya operasional lembaga-lembaga tersebut.</li> <li>• Pendidikan dan pelatihan penegak hukum dan pihak terkait.</li> </ul> <p>Meski lembaga-lembaga tersebut hanya mengganti nama dari lembaga yang telah ada, kegiatan dan keberadaannya sedikit banyak mengalami perubahan. Hal itu sangat berdampak terhadap anggaran negara.</p>
<p><b>Tingkat kesesuaian terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan</b></p>	<p>Undang-undang ini sesuai dengan ketentuan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pasal 28 ayat (2) UUD 1945;</li> <li>▪ UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;</li> <li>▪ UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;</li> <li>▪ UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban;</li> </ul>

Target Informasi	Rincian
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ UU No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.</li> </ul> <p>Undang-undang ini tidak sesuai dengan ketentuan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pasal 10 KUHP tentang pidana tambahan. UU ini mengatur pidana tambahan berupa pelaksanaan kewajiban adat dan mendelegasikan pengaturan lebih lanjutnya kepada Peraturan Pemerintah. Hal itu berpotensi menimbulkan masalah baru.</li> </ul>
<b>Potensi masalah dalam implementasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pemerintah (kementerian di bidang hukum) memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi para penegak hukum dan pihak terkait secara terpadu. Masalah berpotensi muncul jika pendidikan dan pelatihan hakim dan pihak terkait dalam lingkup yudikatif juga dilakukan oleh Pemerintah. Sejak penyatuan atap pada 2004, Mahkamah Agung memiliki kewenangan memberikan pelatihan dan pendidikan kepada hakim dan para pejabat pengadilan terkait.</li> <li>▪ Undang-undang ini berlaku dua tahun sejak diundangkan, tetapi jangka waktu pembentukan lembaga-lembaga dan persiapan tenaga penegak hukum khusus anak paling lambat lima tahun sejak diundangkan. Jika pada saat pemberlakuan undang-undang lembaga-lembaga belum terbentuk, sebagian pasal menjelaskan lembaga sementara yang akan melaksanakan. Akan tetapi, undang-undang ini tidak mengatur tenaga penegak hukum yang bertugas pada masa peralihan.</li> <li>▪ Pengaturan lebih lanjut akan Pasal 71 mengenai pidana tambahan yang mencantumkan pemenuhan kewajiban adat diatur dalam Peraturan Pemerintah.</li> <li>▪ Bab XII pasal 96 dan 98—101 tentang ketentuan pidana ditujukan kepada aparat penegak hukum dan pejabat pengadilan yang melakukan maladministrasi.</li> </ul>
<b>Ketentuan Pidana</b>	<p>Undang-undang ini memiliki enam pasal dalam ketentuan pidana bagi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• penyidik, penuntut umum, dan hakim yang dengan sengaja tidak mengupayakan diversi dalam tahap masing-masing;</li> </ul>

Target Informasi	Rincian
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• setiap orang yang mempublikasikan perkara anak di media cetak/elektronik tanpa menghilangkan identitas anak;</li> <li>• penyidik, penuntut umum, dan hakim yang tidak membebaskan anak demi hukum setelah lewat masa waktu penahanan di setiap tahapan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan persidangan;</li> <li>• pejabat pengadilan yang tidak memberikan petikan putusan pada hari putusan diucapkan kepada anak/advokat/pemberi bantuan hukum, penuntut umum, dan pembimbing kemasyarakatan</li> </ul> <p>Ketentuan pidana dalam undang-undang ini tidak realistis. Meski undang-undang ini memberikan masa waktu 5 (lima) tahun untuk mempersiapkan APH khusus anak, pada kenyataannya, banyak amanat undang-undang yang tidak terealisasi sesuai dengan waktunya. Dengan demikian, untuk mencegah timbulnya masalah baru, sebaiknya, pelanggaran administrasi bagi aparat penegak hukum cukup diselesaikan dengan ketentuan batal demi hukum dan/atau pemberian sanksi administrasi.</p>

## B.2. Struktur dan Kalimat

Target Informasi	Rincian
<b>Tingkat kelengkapan</b>	<p>Bab I Ketentuan Umum</p> <p>Bab II Diversi</p> <p>Bab III Acara Peradilan Pidana Anak</p> <p>Bagian Kesatu Umum</p> <p>Bagian Kedua Penyidikan</p> <p>Bagian Ketiga Penangkapan dan Penahanan</p> <p>Bagian Keempat Penuntutan</p> <p>Bagian Kelima Hakim Pengadilan Anak</p> <p>Paragraf 1 Hakim Tingkat Pertama</p> <p>Paragraf 2 Hakim Banding</p> <p>Paragraf 3 Hakim Kasasi</p> <p>Paragraf 4 Peninjauan Kembali</p> <p>Bagian Keenam Pemeriksaan di Sidang Pengadilan</p> <p>Bab IV Petugas Kemasyarakatan</p> <p>Bagian Kesatu Umum</p> <p>Bagian Kedua Pembimbing Kemasyarakatan</p> <p>Bagian Ketiga Pekerja Sosial Profesional dan Tenaga Kesejahteraan Sosial</p> <p>Bab V Pidana dan Tindakan</p> <p>Bagian Kesatu Umum</p>

Target Informasi	Rincian
	Bagian Kedua Pidana Bagian Ketiga Tindakan Bab VI Pelayanan, Perawatan, Pendidikan, Pembinaan Anak, dan Pembimbingan Klien Anak Bab VII Anak Korban dan Anak Saksi Bab VIII Pendidikan dan Pelatihan Bab IX Peran Serta Masyarakat Bab X Koordinasi, Pemantauan, dan Evaluasi Bab XI Sanksi Administratif Bab XII Ketentuan Pidana Bab XIII Ketentuan Peralihan Bab XIV Ketentuan Penutup
<b>Tingkat kerincian</b>	<p>UU ini cukup rinci, tetapi ada rangkaian proses yang seharusnya dirinci dalam tataran undang-undang atau didelegasikan pada peraturan MA. Namun, undang-undang ini justru mendelegasikannya pada peraturan pemerintah.</p> <p>Contoh lain pada Bab X tentang koordinasi, pemantauan, dan evaluasi tidak terlalu detil, mengingat pelaksanaan undang-undang ini tentunya akan berimbas pada kewenangan dan tanggung jawab beberapa kementerian.</p>
<b>Efektivitas dan kerancuan kalimat</b>	Kalimat cukup efektif, cukup jelas menjelaskan siapa melakukan apa.
<b>Mekanisme evaluasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bab X mengatur tentang koordinasi, pemantauan, dan evaluasi.</li> <li>• Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan dilakukan oleh kementerian dan komisi yang menyelenggarakan urusan di bidang perlindungan anak. Akan tetapi, pelaksanaannya didelegasikan pada Peraturan Pemerintah.</li> </ul>
<b>Kesalahan teknis</b>	Tidak ditemukan kesalahan teknis yang signifikan.

### C. Proses

#### C.1. Partisipasi Publik

Target Informasi	Rincian
<b>Tahapan dan waktu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembicaraan Tingkat I (Maret 2011—27 Juni 2012)</li> <li>• Pembicaraan Tingkat II dalam Rapat Paripurna 3 Juli 2012</li> </ul>
<b>Akses informasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informasi dapat diakses di PPID DPR, tetapi tidak</li> </ul>

Target Informasi	Rincian
	semua informasi dapat diperoleh dengan alasan PPID juga belum menerima dokumen yang diminta dari alat kelengkapan yang membahas UU SPPA.
<b>Stakeholders/pemangku kepentingan yang terlibat</b>	<p>Dalam forum Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), Komisi III mengundang:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 18 Oktober 2011 Konsorsium Reformasi Sistem Perlindungan Anak Berhadapan dengan Hukum (Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), LBH Jakarta, LBH Apik Jakarta, YLBHI, dan lembaga swadaya masyarakat lain)</li> <li>• 11 Oktober 2011 SOS Children's Villages Indonesia sebagai bagian dari Konsorsium yang difasilitasi oleh KPAI</li> <li>• 20 Januari 2012 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) dan Pusat Kajian Perlindungan Anak (PUSKAPA) Universitas Indonesia</li> </ul>
<b>Kelompok rentan yang terlibat</b>	N/A
<b>Kelompok keahlian yang terlibat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsorsium Reformasi Sistem Perlindungan Anak Berhadapan dengan Hukum (Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), LBH Jakarta, LBH Apik Jakarta, YLBHI, dan lembaga swadaya masyarakat lain)</li> <li>• SOS Children's Villages Indonesia</li> <li>• Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)</li> <li>• Pusat Kajian Perlindungan Anak (PUSKAPA) Universitas Indonesia</li> </ul>
<b>Sifat rapat</b>	Sifat rapat terbuka
<b>Forum-forum publik yang diselenggarakan</b>	<p>Kunjungan Kerja Spesifik ke 3 (tiga) provinsi, yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Provinsi Sumatra Selatan;</li> <li>• Provinsi Jawa Timur; dan</li> <li>• Provinsi Sulawesi Selatan.</li> </ul> <p>Informasi detil tentang penyelenggara dan pihak yang dilibatkan dalam forum-forum tersebut tidak ditemukan.</p>

## C.2. Perdebatan

Target Informasi	Rincian
------------------	---------

Target Informasi	Rincian
<b>Wacana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsep keadilan restoratif dan upaya diversifikasi</li> <li>• Batas usia anak yang dapat dipidana</li> <li>• Aparat penegak hukum khusus anak</li> <li>• Lembaga-lembaga baru</li> <li>• Syarat, tata cara, dan jangka waktu penangkapan serta penahanan secara khusus</li> <li>• Jenis pemidanaan dan tindakan</li> <li>• Kewajiban untuk tidak mempublikasi perkara anak</li> </ul> Pengaturan sanksi pidana dan sanksi administratif terhadap petugas dan aparat yang tidak menjalankan tugas pokok dan fungsi serta kewenangan diatur dalam undang-undang.
<b>Metode pembahasan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembahasan dengan pola Datar Inventarisasi Masalah (DIM)</li> </ul>
<b>Metode pengambilan keputusan</b>	N/A
<b>Bobot perdebatan</b>	N/A
<b>Kesetaraan dalam perdebatan</b>	N/A

**Tabel Analisis UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi**

**A. Profil Peraturan**

<b>Judul</b>	:	UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi
<b>Jenis Undang-Undang*</b>	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b><u>Baru</u></b></li> <li>2. Revisi</li> <li>3. Penggantian</li> <li>4. Kumulatif Terbuka:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Ratifikasi Peraturan Internasional</li> <li>b. Putusan JR MK</li> <li>c. Pemekaran Wilayah</li> </ol> </li> </ol>
<b>Pengusul</b>	:	DPR
<b>Status Perencanaan</b>	:	Prolegnas Tahun 2010
<b>Durasi Pembahasan</b>	:	Mulai: 7 April 2011 Pengesahan: 13 Juli 2012

*\* bold and underline the option*

**B. Substansi**

**B.1. Materi Pengaturan**

<b>Target Informasi</b>	<b>Rincian</b>
<b>Tujuan pengaturan dan masalah yang ingin dipecahkan</b>	<p>Sebagai suatu peraturan, UU Dikti memiliki dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukannya. Dasar filosofis dari UU Dikti adalah membentuk pendidikan tinggi Indonesia yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Secara sosiologis, UU Dikti dibentuk untuk meningkatkan daya saing bangsa dalam menghadapi globalisasi di segala bidang. Selain itu, melalui UU ini juga, diharapkan dapat mewujudkan keterjangkauan dan pemerataan yang berkeadilan dalam memperoleh pendidikan tinggi. Secara politis, UU Dikti dibentuk sebagai bentuk “perlawanan” terhadap berlakunya PP No. 66 Tahun 2010 yang mengatur bahwa PTN harus mengubah kembali bentuk hukumnya dari BHMN menjadi UPT dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.</p> <p>Pasal-pasal yang diatur dalam UU Dikti pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan hal-hal yang diatur dalam UU Sisdiknas. Namun, dalam UU Sisdiknas, pengaturan mengenai pendidikan tinggi diatur lebih lanjut dalam PP. Dengan demikian, tantangan yang sebenarnya dari pembentukan UU Dikti terletak pada level pelaksanaan.</p>

<p><b>Pihak yang diuntungkan dari lahirnya peraturan dan pengaruhnya terhadap kelompok rentan</b></p>	<p>Salah satu tujuan pembentukan UU Dikti adalah memberikan jaminan adanya pengelolaan perguruan tinggi yang baik sehingga akan berdampak pula pada munculnya kebebasan akademik. Pengaturan dalam undang-undang ini sudah terlihat sangat kuat mengarah pada pengelolaan perguruan tinggi yang baik. Walaupun apabila dilihat lebih dalam, pengaturan itu sudah diatur sebelumnya, baik dalam UU Sisdiknas maupun peraturan pelaksanaannya tentang pendidikan tinggi.</p> <p>Kelompok rentan yang mendapat pengaruh dari UU Dikti adalah kelompok masyarakat miskin, terutama mereka yang berstatus sebagai mahasiswa atau keluarga mahasiswa. Dalam UU Dikti Pasal 76 ayat (1) disebutkan bahwa “Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau Perguruan Tinggi berkewajiban memenuhi hak mahasiswa yang kurang mampu secara ekonomi untuk dapat menyelesaikan studinya sesuai dengan peraturan akademik”. Pasal itu dengan jelas menjamin adanya pemenuhan hak yang dilakukan oleh Pemerintah, tetapi pelaksanaannya kerap menuai kendala. Hal itu bisa dilihat dari pelaksanaan ketentuan yang sama dalam UU Sisdiknas, Pasal 12 ayat (1) huruf d, yang menyatakan bahwa setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak: d. Mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya. Jadi, sebenarnya, pasal dalam UU Dikti itu bukanlah ketentuan yang baru, tetapi ketentuan dengan semangat yang sama yang diatur dalam UU Sisdiknas.</p>
<p><b>Pengaruh terhadap prinsip-prinsip dasar</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementasi hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ UU Dikti melindungi peserta didik atau mahasiswa yang berasal dari keluarga yang tidak mampu secara ekonomi. Pemenuhan biaya kuliah bagi mahasiswa yang tidak mampu merupakan kewajiban dari pemerintah.</li> </ul> </li> <li>▪ Implementasi perspektif lingkungan, HAM, GSDG, dan gender: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Prinsip dari pembentukan UU Dikti adalah menjamin hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan yang layak.</li> </ul> </li> <li>▪ Pengaruh terhadap sistem ketatanegaraan: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ UU Dikti tidak menambah kewenangan DPR;</li> <li>○ UU Dikti tidak menambah lembaga baru.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Beban dan manfaat</b></p>	<p>Dalam UUD 1945, disebutkan bahwa anggaran pendidikan</p>

<p><b>yang ditimbulkan terhadap anggaran negara</b></p>	<p>dialokasikan minimal sebesar 20%. Alokasi itu merupakan satu-satunya yang secara jelas dicantumkan dalam UUD 1945. Salah satu bagian dari keseluruhan alokasi 20% adalah memberikan beasiswa dan pemenuhan hak biaya pendidikan kepada mereka mahasiswa yang tidak mampu.</p> <p>Alokasi tersebut akan memakan banyak alokasi dari APBN/APBD, tetapi akan memberikan manfaat untuk mencapai tujuan dari pembentukan UU Dikti, terutama dalam membuat pemerataan akses pendidikan tinggi kepada semuawarga negara Indonesia.</p>
<p><b>Tingkat kesesuaian terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan</b></p>	<p>UU Dikti sudah sesuai dengan UU Sisdiknas, bahkan ada beberapa ketentuan yang secara prinsip pengaturannya sama. Perbedaannya dalam UU Sisdiknas, pengaturan mengenai Pendidikan Tinggi lebih banyak diatur lebih lanjut dalam PP.</p>
<p><b>Potensi masalah dalam implementasi</b></p>	<p>Potensi masalah yang mungkin timbul adalah interpretasi pengaturan dalam UU Dikti dan UU Sisdiknas yang mengatur hal yang sama</p>
<p><b>Ketentuan Pidana</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RUU Dikti mengatur ketentuan pidana.</li> <li>▪ Materi ketentuan pidana dalam UU Dikti belum diatur dalam KUHP.</li> <li>▪ Penetapan sanksi pada UU Dikti dikenakan kepada aktor yang melakukan sesuatu tindakan tanpa izin, seperti yang telah diatur dalam undang-undang itu. Ketentuan itu seharusnya tidak perlu dikenakan sanksi pidana karena hanya bersifat administratif. Selain itu, tindakan yang diancam sanksi pidana itu dilakukan atas nama lembaga, bukan perseorangan. Maka itu, seharusnya, pelanggaran atas tindakan itu cukup dikenakan sanksi administratif.</li> </ul>

## B.2. Struktur dan Kalimat

Target Informasi	Rincian
<p><b>Tingkat kelengkapan</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ UU Dikti sudah memenuhi 6 kelompok aturan. Namun, kelompok lembaga penyelesaian sengketa tidak diatur secara khusus. Selain itu, ketentuan evaluasi lebih diterapkan pada kewajiban yang diatur dalam ketentuan yang ada, bukan evaluasi terhadap UU Dikti sendiri.</li> <li>▪ UU Dikti tidak menawarkan alternatif penyelesaian masalah yang baru, bahkan cenderung memaksakan adanya sanksi pidana.</li> </ul>
<p><b>Tingkat kerincian</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pengaturan dalam UU Dikti sudah dilakukan secara terperinci. Hal itu sangat dipengaruhi karena seharusnya</li> </ul>

Target Informasi	Rincian
	materi muatan yang diatur dalam UU Dikti diatur dalam PP, sesuai dengan amanat UU Sisdiknas yang mengatur bahwa tentang pendidikan tinggi diatur dalam PP.
<b>Efektivitas dan kerancuan kalimat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ada beberapa pasal dalam UU Dikti tidak mengatur subjek dari pengaturan secara jelas.</li> <li>• Masih ada pasal dalam UU Dikti yang menggunakan kalimat pasif sehingga tidak menjelaskan siapa harus berbuat apa.</li> </ul>
<b>Mekanisme evaluasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara umum, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan diberikan wewenang untuk melakukan evaluasi pendidikan tinggi. Selain itu, ada hal-hal khusus yang juga diatur untuk dievaluasi oleh Menteri.</li> <li>• Pengaturan tersebut tidak menjelaskan lebih lanjut perihal cara dan jangka waktu evaluasi. Pengaturan itu didelegasikan padaperaturan lebih lanjut.</li> </ul>
<b>Kesalahan teknis</b>	Tidak ada kesalahan teknis

## C. Proses

### C.1. Partisipasi Publik

Target Informasi	Rincian
<b>Tahapan dan waktu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembahasan UU Dikti diawali pada masa persiapan. Dalam masa itu, draf awal dan naskah akademik dipersiapkan. Setelah masa persiapan, RUU diajukan pada sidang Komisi X dan sidang paripurna untuk disahkan menjadi RUU usulan inisiatif DPR. Setelah itu, RUU dibahas di Panja Komisi X dan Pemerintah. Hasil pembahasan di Panja diserahkan kepada Tim Perumus, lalu kemudian ke Tim Sinkronisasi. Proses antara Panja, Tim Perumus, dan Tim Sinkronisasi sempat beberapa kali maju-mundur karena situasi pembahasan yang cukup dinamis. Setelah beberapa kali dilakukan perubahan, draf akhir dibahas bersama Komisi X dan Pemerintah dalam suatu rapat, lalu disahkan menjadi undang-undang dalam Rapat Paripurna DPR.</li> <li>• UU Dikti termasuk undang-undang yang membutuhkan waktu lama untuk disahkan. Dalam dinamikanya, pembahasan rancangan undang-undang itu sempat memanas, bahkan sampai mewarnai pemberitaan di berbagai media nasional. Tarik-menarik kepentingan antara DPR dan Pemerintah sangat terasa, bahkan Pemerintah sempat beberapa kali tidak memenuhi undangan pembahasan bersama DPR. Sampai puncaknya,</li> </ul>

Target Informasi	Rincian
	<p>pada akhir 2011, Pemerintah mengajukan penundaan pengesahan undang-undang pada akhir masa pembahasanehingga agenda yang seharusnya sudah rapat paripurna pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang harus diundur lagi satu kali masa sidang.</p>
<b>Akses informasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akses untuk mendapatkan informasi dan dokumen terbaru tidak sulit, walaupun tidak bisa dikatakan mudah juga. Hal itudisebabkan ada beberapa dokumen hasil pembahasan tidak boleh diakses masyarakat oleh sekretariat Komisi X dengan alasan pesan dari pimpinan. Kondisi itu jelas sangat mengecewakan karena menutup akses informasi masyarakat.</li> <li>• Namun, ada beberapa kali kesempatan Komisi X maupun beberapa fraksi memberikan kesempatan koalisi masyarakat sipil untuk memberikan masukannya dengan berdialog secara langsung. Hal itubisa saja disebabkan adanya kesadaran dari para anggota Komisi X untuk menerima masukan atau memang pada saat itu, opini masyarakat sudah sangat menguat akan penolakan RUU Dikti.</li> </ul>
<b>Stakeholders/pemangku kepentingan yang terlibat</b>	<p><i>Stakeholders</i> diberi kesempatan untuk terlibat dalam pembahasan. <i>Stakeholders</i> yang dimaksud, seperti akademisi, aktivis pendidikan, mahasiswa, sampai orang tua mahasiswa. Kesempatan itu diberikan pada saat pembahasan di rapat Panja Komisi X ataupun audiensi perfraksi.</p> <p>Perlu dicatat, dalam hal tersebut, terbukanya ruang pelibatan <i>stakeholders</i>, terutama bagi aktivis pendidikan, mahasiswa, dan orang tua mahasiswa tidaklah mudah. Terlebih dahulu, perlu upaya penggalangan opini secara nasional. Upaya awal untuk melakukan RDPU sempat tidak dihiraukan, undangan yang sudah dikirim tidak mendapat respons yang baik, dari Komisi X maupun beberapa Fraksi. Setelah opini atau wacana serta ide mengenai rancangan undang-undang mengemuka secara nasional, upaya permohonan RDPU mendapat respons positif.</p>
<b>Kelompok rentan yang terlibat</b>	<p>Kelompok rentan dalam UU Dikti yang dapat teridentifikasi adalah para mahasiswa dan orang tua mahasiswa yang berasal dari keluarga tidak mampu secara ekonomi. Pelibatan mereka dalam hal ini tidak banyak; kesempatan yang ada tidak terbuka secara luas. Banyak pembahasan dilakukan secara tertutup.</p>
<b>Kelompok keahlian</b>	<p>Pada beberapa kesempatan, para profesor dalam bidang</p>

Target Informasi	Rincian
<b>yang terlibat</b>	manajemen pendidikan ikut terlibat, terutama dalam kegiatan RDPU. Selain itu, para akademisi yang juga merupakan praktisi dalam bidang pendidikan ikut aktif mengadvokasikan pemikirannya dalam undang-undang ini. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa undang-undang itu mendapatkan perhatian yang lebih dari para kelompok akademisi.
<b>Sifat rapat</b>	Sifat rapat yang digunakan dalam pembahasan UU Dikti beragam. Tidak bisa dipungkiri bahwa pembahasan RUU Dikti sempat menerapkan sifat rapat terbuka. Namun, dalam membahas isu-isu yang krusial dan menjadi perhatian banyak kalangan, justru sifat rapat menjadi tertutup. Hal itu membuat kecurigaan tersendiri dari kelompok masyarakat yang memang aktif memantau pembahasan rancangan undang-undang itu. Walhasil, pembahasan RUU Dikti dianggap tidak transparan.
<b>Forum-forum publik yang diselenggarakan</b>	Secara institusional DPR—dalam hal ini Komisi X—sempat mengadakan beberapa kali RDP dan RDPU yang mengundang kelompok masyarakat. Selain itu, forum-forum publik juga sering dilakukan oleh kelompok masyarakat yang mengundang anggota DPR sebagai narasumber.

## C.2. Perdebatan

Target Informasi	Rincian
<b>Wacana</b>	UU Dikti dibentuk karena UU Badan Hukum Pendidikan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat pasca-Putusan MK. Ada bagian pengaturan dalam UU BHP yang dianggap masih relevan dan perlu diatur berkaitan dengan perguruan tinggi. Namun, dalam beberapa kesempatan dalam masa pembahasan, anggota DPR menyangkal bahwa UU Dikti merupakan pengganti UU BHP. Sangkalan itu disebabkan pandangan masyarakat yang menganggap negatif UU BHP karena sudah dinyatakan inkonstitusional.
<b>Metode pembahasan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembahasan UU Dikti menggunakan metode DIM.</li> <li>• Pada saat UU dikti sah menjadi usul inisiatif DPR, pada saat itu, dokumen draf dan naskah akademik sudah tersedia. Namun, pada saat pembahasan dokumen, naskah akademik praktis tidak digunakan lagi. Para pembahas memfokuskan diri pada draf dan DIM.</li> <li>• RUU Dikti dibahas dengan berdasar pada DIM dan draf</li> </ul>

Target Informasi	Rincian
	yang selalu diperbarui setelah rapat pembahasan.
<b>Metode pengambilan keputusan</b>	Tidak ada yang berbeda dalam metode pengambilan keputusan dalam rapat-rapat yang dilakukan. Metode yang dilakukan musyawarah dan suara terbanyak dilakukan sesuai dengan mekanisme dalam Tata Tertib DPR.
<b>Bobot perdebatan</b>	Dari rapat yang dipantau secara langsung, perdebatan mengenai tanda baca atau yang bersifat teknis lain tidak terlalu dominan. Perdebatan banyak mengenai substansi undang-undang. Adapun, perdebatan mengenai tanda baca terjadi setelah disepakati konsep yang akan diatur.
<b>Kesetaraan dalam perdebatan</b>	Perlu diakui bahwa UU Dikti merupakan salah satu undang-undang yang dalam pembahasannya mendapatkan perhatian banyak pihak. Pihak-pihak itu juga tergolong aktif dalam menyuarakan pendapatnya. Kondisi itu membuat perdebatan menjadi lebih menarik dan berimbang. Dukungan dari media nasional juga tidak bisa dipisahkan karena beberapa kali isu mengenai pembahasan RUU Dikti menjadi isu hangat selama beberapa minggu.

## Tabel Analisis UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

### A. Profil Peraturan

<b>Judul</b>	:	UU No. 13 Tahun 2002 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
<b>Jenis Undang-Undang*</b>	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b><u>Baru</u></b></li> <li>2. Revisi</li> <li>3. Penggantian</li> <li>4. Kumulatif Terbuka: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Ratifikasi Peraturan Internasional</li> <li>b. Putusan JR MK</li> <li>c. Pemekaran Wilayah</li> </ol> </li> </ol>
<b>Pengusul</b>	:	Pemerintah
<b>Status Perencanaan</b>	:	Prolegnas Tahun 2012
<b>Durasi Pembahasan</b>	:	Mulai: 20 Januari 2012 Pengesahan: 30 Agustus 2012

*\* bold and underline the option*

### B. Substansi

#### B.1. Materi Pengaturan

Target Informasi	Rincian
<b>Tujuan pengaturan dan masalah yang ingin dipecahkan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara filosofis, pengintegrasian atau ke-ika-an antara kebhinekaan masa lalu dan masa datang, antara ketradisional dan kemodernan, serta antara kedinamisan dan kearifan menjadi nilai dasar yang menyemangati rumusan keistimewaan Yogyakarta.</li> </ul> <p>Secara politis, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki sejarah khas dalam dirinya sendiri, yang sekaligus merupakan bagian dari sejarah keberlanjutan Indonesia sebagai bangsa dan negara. Kekhasan itu tidak dimiliki daerah lain. Kekhasan itu menyangkut bukan saja kontribusi DIY dalam mendirikan dan menjaga eksistensi NKRI, juga secara simbolik dan aktual dalam mengisi visi ke-Indonesia-an secara lebih konkret.</p> <p>Secara yuridis, geneologi predikat keistimewaan Yogyakarta di tataran yuridis formal dapat dirujuk pada Amanat Sri Paduka Ingkeng Sinuwun Kanjeng Sultan dan Amanat Sri Paduka Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam.</p>

Target Informasi	Rincian
	<p>Kedua amanat itu dapat dipreskripsikan sebagai novum hukum yang menyatakan bahwa status Yogyakarta, dalam ranah yuridis formal, telah mengalami perubahan dari daerah <i>Zelfbesturende Landschappen</i> atau daerah Swapraja menjadi daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara lebih generik, keistimewaan Yogyakarta memiliki akar yang kuat dalam konstitusi. Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 menegaskan, "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang." Penegasan yang lebih gamblang lagi dapat ditelusuri dalam Konstitusi RIS tahun 1949 dan UUDS tahun 1950. Pada tingkat yang lebih operasional, keistimewaan Yogyakarta diatur melalui UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berbagai produk hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia setelah UU No 22 Tahun 1948, yaitu UU No 1 Tahun 1957, Perpres No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan), Perpres No. 5 Tahun 1960 (disempurnakan), UU No 18 Tahun 1965, UU No 5 Tahun 1974, UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 32 Tahun 2004 tetap memberikan pengakuan kuat mengenai status keistimewaan Yogyakarta. Dalam UU No 1 Tahun 1957, keberadaan daerah-daerah yang bersifat istimewa mempunyai posisi yang kuat. Pengakuan atas daerah-daerah yang bersifat istimewa dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3). Dalam Pasal 1 ayat (1) ditegaskan, "(Y)ang dimaksud dengan Daerah dalam Undang-undang ini ialah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, yang disebut juga "Daerah Swatantra" dan "Daerah Istimewa".</p> <p>Secara sosiologis, keinginan kuat mayoritas warga untuk tetap mempertahankan status keistimewaan Yogyakarta juga terekam melalui respons masyarakat terhadap pengisian jabatan Gubernur pada 1998. Sebagian masyarakat mengekspresikan aspirasinya secara demonstratif melalui berbagai kelompok yang berujung pada keluarnya Maklumat Rakyat Yogyakarta, 26 Agustus 1998. Salah satu butir penting Maklumat itu adalah rakyat tetap berkeinginan mempertahankan status keistimewaan Yogyakarta sebagaimana tertuang dalam UU No. 3 Tahun 1950. Dari sudut pandang sosiologis, peristiwa itu juga mencerminkan kuatnya hubungan antara Sultan sebagai</p>

Target Informasi	Rincian
	<p>simbol pimpinan sosio-kultural Jawa dan masyarakat Yogyakarta yang menginginkannya sebagai gubernur yang akan memimpin roda pemerintahan di DIY. Di mata sebagian besar masyarakat, tidak ada perbedaan antara posisi Sultan dan gubernur: sultan adalah gubernur dan gubernur adalah sultan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tujuan pengaturan telah memenuhi unsur filosofis, sosiologis, yuridis, dan politis. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mewujudkan pemerintahan yang demokratis Demokrasi tak semestinya selalu dimaknai dalam kaca mata universal yang berpangkal pada tradisi pemikiran barat. Demokrasi haruslah secara radikal dimaknai senantiasa pada “apa yang senyatanya”, bukan pada “apa yang seharusnya”. Tentunya, fokus utama dalam demokrasi adalah rakyat itu sendiri. Landasan sosiologis dari RUUK DIY adalah aspirasi mayoritas warga Yogyakarta sendiri. Hal itu merupakan basis yang kuat dalam mewujudkan demokrasi yang radikal dan kuat. Basis itu akan menopang pemerintahan yang demokratis.</li> <li>2. Mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat Tujuan tersebut sejalan dengan landasan sosiologis dan filosofis dari RUU DIY. Kesejahteraan dan ketenteraman dapat diraih salah satunya dengan mendekatkan diri pada nilai-nilai primordial. Kesejahteraan dan ketenteraman tak selalu dapat dimaknai dalam perspektif keuntungan material, tetapi juga kebahagiaan imaterial. Nilai-nilai primordial, bagi kebanyakan masyarakat Yogyakarta, adalah sesuatu immaterial yang vital dalam hidup. Salah satu nilai-nilai itu adalah tata kelola pemerintahan yang berpusat di sultan.</li> <li>3. Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia Tujuan tersebut adalah perwujudan dari unsur filosofis yang menjadi landasan dibentuknya RUU DIY. Pancasila, sebagai landasan filosofis, telah memberi garansi bagi udara segar keberagaman di tanah air. Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat telah teruji dalam perjalanan sejarah, yang jelas melampaui umur Republik</li> </ol> </li> </ul>

Target Informasi	Rincian
	<p>Indonesia. Sudah semestinya, nilai-nilai primordial mendapat ruang sepanjang tidak mendistorsi prinsip kesatuan dalam bernegara.</p> <p>4. Menciptakan pemerintahan yang baik Pemerintahan yang baik hanya dapat dicapai melalui adanya legitimasi yang baik. Melalui RUUK DIY, legitimasi sosiologis dari pemerintahan daerah Yogyakarta menjadi lebih kuat.</p> <p>5. Melembagakan peran dan tanggung jawab kasultanan dan kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa Dengan posisi yang formal, kekuasaan primordial di Yogyakarta menjadi semakin kukus mendapatkan legitimasi sebagai penata kehidupan sosial-budya masyarakat Yogyakarta.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peraturan sudah dapat menjawab masalah sosial. Masalah sosialnya adalah kegelisahan kolektif masyarakat Yogyakarta perihal status keistimewaan Provinsi DIY. Peraturan itu sudah menegaskan perihal keistimewaan itu.</li> <li>• Hukum positif memberi ruang bagi hukum kebiasaan. Kesultanan adalah bentuk pemerintahan pramodern yang dilandaskan pada hukum kebiasaan. Peraturan itu memberi ruang untuk munculnya hukum kebiasaan itu sebagai hukum positif.</li> </ul>
<p><b>Pihak yang diuntungkan dari lahirnya peraturan dan pengaruhnya terhadap kelompok rentan</b></p>	<p>Pihak yang diuntungkan dari lahirnya UUK DIY adalah seluruh elemen di Yogyakarta, yakni kasultanan-kadipaten dan masyarakat Yogyakarta pada umumnya.</p> <p>UUK DIY tidak ada pengaruhnya bagi kelompok rentan.</p>
<p><b>Pengaruh terhadap prinsip-prinsip dasar</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementasi hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya Peraturan tersebut sudah sejalan dengan ketentuan International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights yang sudah diratifikasi oleh Indonesia. Pasal 3 Kovenan itu menyatakan, <i>“the States Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and</i></li> </ul>

Target Informasi	Rincian
	<p><i>women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights set forth in the present Covenant.</i>” Kebutuhan masyarakat Yogyakarta akan kehidupan sosial budaya yang sesuai tradisi adalah hak yang sudah dipenuhi menurut kovenan itu.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementasi perspektif lingkungan, HAM, GSDG, dan gender Pasal 28 I ayat 3 UUD 1945 yang merupakan basis norma HAM di tanah air menyatakan, “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.”</li> </ul> <p>Adanya UUK DIY menunjukkan bahwa Republik Indonesia menghormati identitas budaya hak masyarakat Yogyakarta.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pengaruh terhadap sistem ketatanegaraan: TIDAK ADA. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Penambahan kewenangan DPR</li> <li>○ Pembentukan lembaga baru dan lain-lain</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Beban dan manfaat yang ditimbulkan terhadap anggaran negara</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Undang-undang yang dihasilkan berpotensi atau menimbulkan beban terhadap anggaran negara.</li> <li>▪ Potensi yang muncul dapat diketahui dari: Berdasarkan pasal 42 ayat (1) yang berbunyi: “Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.”</li> </ul>
<p><b>Tingkat kesesuaian terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UUK DIY selaras dengan: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 menegaskan, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.”</li> <li>2. Undang-undang lain yang memuat ketentuan tentang pemerintah daerah.</li> </ol> </li> <li>▪ Tidak muncul pertentangan undang-undang dengan peraturan di atasnya</li> <li>▪ Materi muatan undang-undang dihubungkan dengan urusan pemerintahan:</li> </ul> <p><i>Yang paling mengemuka tentunya soal penentuan Gubernur dan Wakil Gubernur yang dilakukan melalui penetapan.</i></p>

Target Informasi	Rincian
Potensi masalah dalam implementasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aktor utama yang terlibat dalam penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang belum mengidentifikasi sejumlah potensi persoalan yang akan timbul pada saat implementasi undang-undang.</li> </ul>
Ketentuan pidana	Tidak ada

## B.2. Struktur dan Kalimat

Target Informasi	Rincian
Tingkat kelengkapan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pengelompokan aturan dalam undang-undang ini sudah baik.</li> <li>▪ Tidak semua 6 kelompok aturan ada, yaitu kelompok aturan sanksi dan kelompok aturan lembaga penyelesaian sengketa.</li> <li>▪ Undang-undang mencoba menyelesaikan masalah melalui pengaturan soal keistimewaan sistem pemerintahan daerah DIY.</li> <li>▪ Ditemukan semacam standar minimal materi muatan undang-undang, yaitu keistimewaan DIY.</li> <li>▪ Tidak ada alternatif penyelesaian masalah yang diatur melalui undang-undang.</li> </ul>
Tingkat kerincian	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Substansi undang-undang ini sudah rinci dalam hal pengaturan.</li> <li>▪ Tingkat kerincian setiap kelompok aturan dalam undang-undang ini cukup rinci.</li> </ul>
Efektivitas dan kerancuan kalimat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulasi kalimat perundang-undangan dalam PERATURAN tersebut cukup baik.</li> <li>• Kalimat yang digunakan dalam undang-undang mudah dipahami.</li> <li>• Kalimat yang digunakan dalam teks undang-undang sudah efektif dalam mengatur normanya dengan memenuhi kaedah bahasa Indonesia yang baik dan benar.</li> <li>• Subjek kalimat sudah jelas sehingga tidak akan ada kerancuan mengenai "siapa melakukan apa".</li> <li>• Panduan penyusunan kalimat perundang-undangan dalam Lampiran UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga sudah diperhatikan.</li> </ul>
Mekanisme evaluasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Undang-undang dimaksud mengamanatkan mekanisme evaluasi:</li> </ul>

Target Informasi	Rincian
	<p>Pada <i>Pasal 15 ayat 2 huruf a, ayat 3, dan ayat 4.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mekanisme evaluasinya: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gubernur menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY kepada Pemerintah.</li> <li>- Laporan itu disampaikan kepada Presiden melalui Menteri tiap 1 tahun sekali.</li> <li>- Laporan itu digunakan sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY sebagai bahan pembinaan lebih lanjut.</li> </ul> </li> <li>• Yang berwenang melakukan evaluasi: <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Presiden melalui Menteri melakukan evaluasi sebagaimana evaluasi terhadap Pemerintahan Daerah lain.</i></li> </ul> </li> </ul>
<b>Kesalahan teknis</b>	Tidak ada

## C. Proses

### C.1. Partisipasi Publik

Target Informasi	Rincian
<b>Tahapan dan waktu</b>	N/A
<b>Akses informasi</b>	N/A
<b>Stakeholders/pemangku kepentingan yang terlibat</b>	N/A
<b>Kelompok rentan yang terlibat</b>	N/A
<b>Kelompok keahlian yang terlibat</b>	N/A
<b>Sifat rapat</b>	N/A
<b>Forum-forum publik yang diselenggarakan</b>	N/A

## C.2. Perdebatan

<b>Target Informasi</b>	<b>Rincian</b>
<b>Wacana</b>	N/A
<b>Metode pembahasan</b>	N/A
<b>Metode pengambilan keputusan</b>	N/A
<b>Bobot perdebatan</b>	N/A
<b>Kesetaraan dalam perdebatan</b>	N/A

Tabel Analisis UU No. 15 Tahun 2012 tentang Veteran Republik Indonesia

**A. Profil Peraturan**

<b>Judul</b>	:	UU No. 15 Tahun 2012 tentang Veteran Republik Indonesia
<b>Jenis Undang-Undang*</b>	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b><u>Baru</u></b></li> <li>2. Revisi</li> <li>3. Penggantian</li> <li>4. Kumulatif Terbuka: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Ratifikasi Peraturan Internasional</li> <li>b. Putusan JR MK</li> <li>c. Pemekaran Wilayah</li> </ol> </li> </ol>
<b>Pengusul</b>	:	Pemerintah
<b>Status Perencanaan</b>	:	Prolegnas Tahun 2012
<b>Durasi Pembahasan</b>	:	Mulai: 6 Maret 2012 (surat penugasan pembahasan kepada Komisi I) Pengesahan: 2 Oktober 2012

*\* bold and underline the option*

**B. Substansi**

**B.1. Materi Pengaturan**

<b>Target Informasi</b>	<b>Rincian</b>
<b>Tujuan pengaturan dan masalah yang ingin dipecahkan</b>	<p>Undang-undang ini mengakui bahwa setiap warga negara Indonesia mempunyai hak dan kewajiban membela, mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan NKRI, dan/atau ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Hal itu menjadi landasan filosofis penyusunan undang-undang ini. Konsekuensi dari kewajiban itu adalah negara perlu memberikan penghargaan dan penghormatan berupa Tanda Kehormatan Veteran RI.</p> <p>Berbagai perkembangan dalam skala nasional dan internasional mendorong perbaikan pengaturan terkait dengan veteran di Indonesia. Undang-undang sebelumnya, yaitu UU No. 7 Tahun 1967, dipandang belum sepenuhnya mencerminkan pemberian penghargaan secara tepat terhadap jasa dan pengorbanan veteran.</p> <p>Selain itu, dari level internasional, dalam forum organisasi veteran internasional, pemerintah selalu diimbau agar dapat mengklasifikasikan mantan pasukan yang bergabung dalam</p>

Target Informasi	Rincian
	penugasan perdamaian internasional di bawah mandat PBB untuk diberikan Tanda Kehormatan Veteran RI.
<b>Pihak yang diuntungkan dari lahirnya peraturan dan pengaruhnya terhadap kelompok rentan</b>	Secara langsung, undang-undang ini memberikan keuntungan bagi WNI yang masuk dalam kategori veteran sesuai dengan ketentuan. Salah satu latar belakang penyusunan undang-undang adalah perlunya peningkatan kesejahteraan bagi para veteran dalam bentuk penyediaan perumahan, tunjangan kesehatan, jaminan sosial, dan sebagainya. Walaupun latar belakang itu tidak tertulis dalam naskah undang-undang, beberapa pernyataan anggota DPR saat pembahasan RUU ini mengungkapkan latar belakang terkait dengan kesejahteraan. <sup>195</sup>
<b>Pengaruh terhadap prinsip-prinsip dasar</b>	<p>Undang-undang ini melakukan perubahan mendasar terhadap tunjangan yang diberikan kepada veteran dibandingkan UU No. 7 Tahun 1967. Dalam UU No. 7 tahun 1967, diatur tentang pemberian tunjangan atau bantuan bagi veteran yang memerlukan bantuan dalam kehidupannya (Pasal 9 ayat (1)). Sementara itu, dalam UU No. 15 Tahun 2012, diatur konsep tunjangan bagi veteran tidak berdasarkan pada kondisi veteran, tetapi pemberian tunjangan merupakan hak veteran yang wajib diberikan oleh negara karena jasa-jasanya.</p> <p>Dengan perubahan pengaturan tunjangan sebagai hak veteran menjadi kewajiban negara, negara memberikan penghormatan dan penghargaan yang nyata atas jasa-jasa para pejuang yang masuk dalam kategori veteran pejuang kemerdekaan dan veteran pembela kemerdekaan.</p>
<b>Beban dan manfaat yang ditimbulkan terhadap anggaran negara</b>	Ketentuan dalam UU No. 15 Tahun 2012 memberikan beban bagi anggaran negara untuk menjamin kesejahteraan veteran. Veteran akan mendapatkan tunjangan veteran, dana kehormatan, dan hak tertentu dari negara yang ditetapkan dengan peraturan presiden. Pengaturan itu tentu berdampak pada penambahan anggaran belanja negara. Dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi I DPR dengan LVRI, Ketua LVRI Letjen Purn. TNI Rais Abin mengungkapkan saat ini terdapat 3.409 anggota LVRI. Dari jumlah itu, berdasarkan pendataan dari Taspen, terdapat 120 ribu yang merupakan veteran pejuang kemerdekaan 1945—1949. Selanjutnya, dari jumlah

<sup>195</sup>Komisi I Minta Masukan Legiun Veteran dan Pepabri, *detik.com* 4 April 2012. <http://news.detik.com/read/2012/04/04/130911/1884883/10/>

Target Informasi	Rincian
	<p>itu, baru sebanyak 92 ribu veteran mendapatkan tunjangan.</p> <p>Dengan adanya perluasan kategori veteran yang memasukkan veteran pembela kemerdekaan, terdapat penambahan jumlah veteran yang akan mendapatkan tunjangan dari negara sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 15 Tahun 2012.</p> <p>Walaupun terdapat dampak dari pemberlakuan undang-undang terhadap anggaran negara, tetapi terdapat manfaat bagi kehidupan negara dengan memberikan penghargaan bagi WNI yang telah berjuang dan membela kemerdekaan.</p>
<p><b>Tingkat kesesuaian terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan</b></p>	<p>Keterkaitan dengan undang-undang ini dengan UUD antara lain terkait dengan jaminan yang diberikan negara kepada WNI untuk mendapatkan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat (2) UUD). Selain itu, pemberian penghormatan dan penghargaan kepada WNI yang telah berjuang dan membela kemerdekaan merupakan salah satu bentuk konsekuensi logis dari kewajiban yang diberikan UUD kepada warga negara untuk melakukan pembelaan negara (pasal 27 ayat (3)) UUD.</p>
<p><b>Potensi masalah dalam implementasi</b></p>	<p>Potensi masalah dalam implementasi antara lain terkait dengan pemberian gelar veteran bagi WNI. Undang-undang ini sudah mengidentifikasi beberapa hal sebagai berikut.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberian tanda kehormatan veteran menjadi wewenang Presiden. Selanjutnya, undang-undang ini mengatur pendelegasian pemberian tanda kehormatan kepada menteri/pejabat yang ditunjuk oleh presiden. Selain itu, undang-undang juga mengatur pendelegasian pengaturan mekanisme pemberian tanda kehormatan dalam bentuk peraturan pemerintah.</li> <li>- Ada pemberian sanksi pidana berupa penjara dan denda kepada orang yang mengaku sebagai veteran. Selain itu, sanksi pidana juga diberikan kepada orang yang memberikan keterangan atau menyatakan orang lain sebagai veteran, padahal keterangan itu tidak benar.</li> </ul> <p>Undang-undang ini melihat bahwa potensi masalah implementasi antara lain terkait dengan mekanisme pemberian tanda kehormatan. Akan tetapi, undang-undang ini belum memberikan batasan yang jelas agar masalah itu tidak muncul. Solusi yang ditempuh sebatas memberikan ancaman pidana bagi pelanggaran terkait dengan tanda kehormatan. Sementara itu, mekanisme untuk mencegah adanya orang yang mengaku sebagai veteran atau menerangkan orang lain sebagai veteran</p>

Target Informasi	Rincian
	padahal tidak benarmalah tidak diatur dalam undang-undang ini. Pengaturannya didelegasikan pada pengaturan yang lebih rendah dari undang-undang.
<b>Ketentuan Pidana</b>	<p>Undang-undang ini mengatur mengenai sanksi pidana. Perbuatan yang dilarang oleh ketentuan pidana itu adalah mengaku sebagai veteran dan menyatakan orang lain sebagai veteran padahal tidak benar (Pasal 22). Perbuatan kedua yang dilarang adalah mengaku sebagai anggota veteran padahal tidak benar dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain (Pasal 23). Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 22 diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun dan/denda paling banyak Rp180.000.000. Sementara itu, pelanggaran Pasal 23 diancam dengan sanksi penjara paling lama lima tahun dan/atau denda paling banyak Rp225.000.000.</p> <p>Pengaturan sanksi pidana sebagai langkah mengantisipasi atau menghukum perbuatan yang dilarang dalam undang-undang tersebut terkesan berlebihan. Solusi atas pelanggaran itu dapat diatasi dengan penerapan mekanisme pemberian tanda kehormatan dan pengawasan oleh organisasi veteran atau LVRI. Pelanggaran pasal yang diatur dalam Pasal 23 sebenarnya merupakan bentuk penipuan yang sudah diatur dalam KUHP.</p>

## B.2. Struktur dan Kalimat

Target Informasi	Rincian
<b>Tingkat kelengkapan</b>	<p>Materi pengaturan undang-undang lebih banyak mengenai pengaturan hak bagi veteran. Sementara itu, pengaturan mengenai mekanisme atau prosedur untuk pemenuhan hak itu tidak diatur dalam undang-undang ini. Undang-undang ini lebih banyak memberikan pendelegasian pengaturan untuk materi-materi substansif itu. Pengelompokan aturan dalam undang-undang ini terdiri atas:</p> <p>Bab I Ketentuan Umum;            Bab II Jenis Veteran Republik Indonesia;            Bab III Pemberian Tanda Kehormatan Veteran Republik Indonesia;            Bab IV Hak Veteran Republik Indonesia;            Bab V Kewajiban Veteran Republik Indonesia;            Bab VI Legiun Veteran Republik Indonesia;            Bab VII Larangan;            Bab VIII Ketentuan Pidana;            Bab IX Ketentuan Peralihan; dan            Bab X Ketentuan Penutup.</p>

Target Informasi	Rincian
	<p>Pembagian bab tersebut menunjukkan materi muatan pengaturan dalam undang-undang ini sangat sederhana. Substansi pokok dalam undang-undang—seperti tujuan awal pembentukannya—terkait dengan pemberian tanda kehormatan. Substansi itu diatur dalam Bab III. Akan tetapi, materi dalam bab itu juga sangat ringkas. Undang-undang ini meninggalkan persoalan terhadap pengimplementasian karena pengaturan ketentuan dalam undang-undang ini masih sangat umum. Arahan untuk implementasibelum terlihat, misalnya pembagian peran atau pengaturan kewenangan yang jelas dalam pemberian tanda kehormatan dan pemenuhan hak veteran.</p>
<b>Tingkat kerincian</b>	<p>Pengaturan dalam undang-undang ini belum merincikan beberapa hal penting yang berpengaruh terhadap efektivitas implementasi. Misalnya, pengaturan mengenai mekanisme pemberian tunjangan veteran dan prosedur pemberian tanda kehormatan. Substansi penting dalam undang-undang ini didelegasikan pengaturannya dalam bentuk peraturan di bawah undang-undang.</p>
<b>Efektivitas dan kerancuan kalimat</b>	<p>Secara umum, penyusunan kalimat dan penggunaan istilah dalam undang-undang ini mudah dipahami. Namun, masih terdapat penggunaan istilah atau frasa yang berpotensi menimbulkan penafsiran beragam. Salah satunya adalah rumusan dalam Pasal 10 yang mengatur pemberian bintang kehormatan dan/atau bintang jasa bagi veteran yang berjasa dalam peristiwa yang luas biasa. Kategori “luar biasa” dalam pasal itu dapat ditafsirkan secara beragam, bahkan rumusan itu tidak jelas menunjukkan peristiwa luar biasa itu. Seharusnya, penggunaan kata “luar biasa” itu dapat dihindari dengan merujuk pada ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain yang mengatur pemberian bintang kehormatan atau bintang jasa.</p>
<b>Mekanisme evaluasi</b>	<p>Undang-undang ini tidak mengatur mekanisme evaluasi</p>
<b>Kesalahan teknis</b>	<p>Pada bagian penutup, terdapat penulisan yang tidak sesuai dengan petunjuk teknis Nomor 164 Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur bahwa penulisan nama pejabat yang mengesahkan tanpa disertai dengan gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai. Namun, dalam undang-undang ini, nama pejabat yang mengesahkan yaitu Presiden Republik Indonesia tertulis dengan gelar, DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO. Penulisan itu jelas tidak sesuai dengan petunjuk teknis. Bahkan, dalam petunjuk teknis itu, disertai contoh pengesahan dengan nama yang pejabat yang</p>

Target Informasi	Rincian
	<p>sama dan tanpa gelar, yaitu SUSILO BAMBANG YUDHOYONO.</p> <p>Kesalahan penulisan tersebut tidak tampak dalam bagian pengundangan. Nama Menteri yang mengundang tertulis tanpa gelar, yaitu AMIR SYAMSUDIN. Penulisan itu sudah sesuai dengan petunjuk teknis.</p> <p>Walaupun tidak berdampak pada pembatalan undang-undang, kesalahan tersebut memunculkan pertanyaan alasan yang membuat dalam satu undang-undang dapat diterapkan dua kaidah penulisan yang berbeda. Penulisan nama presiden menyimpang dari kaidah petunjuk teknis, sedangkan penulisan nama menteri sudah sesuai dengan petunjuk teknis.</p> <p>Format penyusunan materi menjadikan undang-undang ini mudah dibaca karena memang jumlah materi ketentuantidak banyak, yaitu hanya terdiri dari 27 pasal. Jadi, ketika membaca, pembaca mudah mengerti dan memahami isi keseluruhan undang-undang ini.</p>

## C. Proses

### C.1. Partisipasi Publik

Target Informasi	Rincian
<b>Tahapan dan waktu</b>	<p>Data yang akurat mengenai pembahasan RUU Veteran tidak diperoleh. Informasi yang dapat terkumpul bersumber dari pemberitaan beberapa media. Pembahasan rancangan undang-undang ini dilakukan oleh Komisi I yang mendapat penunjukan dari Pimpinan DPR pada 6 Maret 2012. Penunjukkan itu merupakan respons dari Surat Presiden pada 2 Februari 2012.</p> <p>Pemberitaan media menginformasikan proses pembahasan rancangan undang-undang ini juga mengagendakan Rapat Dengar Pendapat Umum sebagai salah satu forum menjangkau aspirasi dari pihak terkait pada 4 April 2012. Undang-undang ini kemudian disahkan pada 2 Oktober 2012.</p>
<b>Akses informasi</b>	Data tidak diperoleh
<b>Stakeholders/pemangku kepentingan yang terlibat</b>	Para pihak yang terlibat dalam pembahasan rancangan undang-undang ini antara lain Legiun Veteran Republik Indonesia, Persatuan Purnawirawan Warakawuri TNI, dan Polri. Pelibatangannya dilakukan dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU).
<b>Kelompok rentan</b>	N/A

Target Informasi	Rincian
yang terlibat	
Kelompok keahlian yang terlibat	N/A
Sifat rapat	N/A
Forum-forum publik yang diselenggarakan	N/A

## C.2. Perdebatan

Target Informasi	Rincian Pertanyaan
Wacana	<p>Merujuk pada DIM, tidak terdapat isu krusial yang mendominasi pembahasan atau memunculkan perdebatan. Usul perubahan yang diajukan oleh DPR sebagai respons dari rancangan undang-undang yang diusulkan oleh pemerintah ini juga tidak bersifat material atau penting secara substansi. Usulan perubahan yang memiliki kecenderungan terhadap ketentuan substansial adalah usulan DPR untuk menghapus frasa pemberian tunjangan kepada veteran dalam bentuk uang setiap bulan.</p> <p><i>Pasal 1 angka 9 Tunjangan Veteran Republik Indonesia yang selanjutnya disebut tunjangan veteran adalah tunjangan yang merupakan penghargaan dan penghormatan negara berbentuk uang yang diberikan setiap bulan. DPR mengusulkan penghapusan frasa berbentuk uang yang diberikan setiap bulan.</i></p>
Metode pembahasan	Pembahasan rancangan undang-undang ini dilakukan dengan metode pembahasan DIM yang dilakukan oleh Panja.
Metode pengambilan keputusan	N/A
Bobot perdebatan	Apabila merujuk pada DIM, pembahasan lebih didominasi pada perdebatan teknis penyusunan undang-undang dibandingkan substansi ketentuan dalam rancangan undang-undang ini.
Kesetaraan dalam perdebatan	N/A

**Tabel Analisis UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan**

**A. Profil Peraturan**

<b>Judul</b>	:	UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan
<b>Jenis Undang-Undang*</b>	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b><u>Baru</u></b></li> <li>2. Revisi</li> <li>3. Penggantian</li> <li>4. Kumulatif Terbuka:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Ratifikasi Peraturan Internasional</li> <li>b. Putusan JR MK</li> <li>c. Pemekaran Wilayah</li> </ol> </li> </ol>
<b>Pengusul</b>	:	DPR (Komisi I)
<b>Status Perencanaan</b>	:	Prolegnas Tahun 2012
<b>Durasi Pembahasan</b>	:	Mulai:12 Januari 2012 Pengesahan:2 Oktober 2012

\* *bold and underline the option*

**B. Substansi**

**B.1. Materi Pengaturan**

<b>Target Informasi</b>	<b>Rincian</b>
<b>Tujuan pengaturan dan masalah yang ingin dipecahkan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara filosofis, undang-undang ini merupakan bentuk pelaksanaan amanat pembukaan UUD 1945. Salah satunya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Perlindungan itu dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan yang membutuhkan ketersediaan alat pertahanan yang juga didukung oleh kemampuan industri pertahanan dalam negeri untuk mencapai kemandirian.</li> </ul> <p>Secara politis, Indonesia merupakan negara besar dengan luas wilayah yang terbentang sepanjang 3.997 mil antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik dan terdiri dari 17.508 pulau. Oleh karena itu, Indonesia menjadi negara penting yang strategis dan taktis, terutama melihat kekayaan alam yang melimpah. Selain sebagai instrumen pertahanan yang kuat, keberadaan industri pertahanan juga digunakan sebagai <i>bargaining position</i> dalam diplomasi dengan negara-negara lain.</p> <p>Secara yuridis, selama ini, ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang industri pertahanan nasional belum</p>

Target Informasi	Rincian
	<p>sepenuhnya mendorong dan memajukan pertumbuhan industri yang mampu mencapai kemandirian pemenuhan kebutuhan peralatan pertahanan. Undang-undang ini mengacu pada Pasal 30 ayat (2) dan 31 ayat (5) serta mencoba mengintegrasikan beberapa peraturan perundang-undangan lain, seperti UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian; UU No. 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi; UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara; UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara; UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia; UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI; dan UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.</p> <p>Secara sosiologis, dengan melihat kondisi industri pertahanan yang ada saat ini, sebenarnya, Indonesia telah memiliki beberapa industri strategis dengan produk yang sudah digunakan sebagai alat-alat pertahanan. Namun, prestasi yang dulu pernah dicapai berbanding terbalik dengan keadaan sekarang, yaitu sebagian besar industri itu berada dalam kondisi yang memprihatinkan. Salah satu penyebabnya adalah kurangnya koordinasi di antara <i>stakeholders</i>. Selain itu, dengan melihat kondisi yang akan datang, industri pertahanan dipandang perlu untuk mendorong industri nasional menjadi lebih profesional, inovatif, efektif, efisien, serta terintegrasi dalam memenuhi kebutuhan alat peralatan pertahanan secara mandiri.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tujuan pengaturan telah memenuhi unsur filosofis, sosiologis, yuridis, dan politis. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mewujudkan industri pertahanan yang profesional, efektif, efisien, terintegrasi, dan inovatif</li> </ol> <p>Usaha untuk mewujudkan ketersediaan peralatan industri pertahanan harus didukung oleh kemampuan industri dalam negara. Sebaiknya, kemampuan industri itu dikelola oleh manajemen yang mempunyai pandangan visioner, memperhatikan tata kelola pemerintahan yang baik, serta mengandalkan sumber daya manusia berintelegensia dan beridealisasi tinggi. Selain itu, diperlukan penyelenggaraan dan pengelolaan industri secara terpadu melalui pemberdayaan industri pertahanan. Pengembangan dan pemanfaatan industri pertahanan harus</p> </li> </ul>

Target Informasi	Rincian
	<p>mengedepankan pendekatan multilateral dalam arti interkementerian dan dilandasi oleh sinergitas dan integritas segenap pemangku kepentingan (<i>stakeholders</i>), yakni pengguna, produsen, dan pemerintah.</p> <p>2. Mewujudkan kemandirian pemenuhan alat peralatan pertahanan dan keamanan Untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan yang membutuhkan ketersediaan alat peralatan pertahanan dan didukung oleh kemampuan industri pertahanan dalam negeri yang mandiri untuk mencapai tujuan nasional.</p> <p>3. Meningkatkan kemampuan memproduksi alat peralatan pertahanan dan keamanan, jasa pemeliharaan yang akan digunakan dalam rangka membangun kekuatan pertahanan dan keamanan yang andal Efektivitas pertahanan negara turut ditentukan oleh kemampuan industri nasional dalam memenuhi kebutuhan pengadaan maupun pemeliharaan alat peralatan pertahanan secara mandiri. Namun, patut diakui, kemampuan industri pertahanan masih terbatas sehingga diperlukan upaya untuk melakukan pemberdayaan. Selama ini, ketentuan perundang-undangan di bidang industri pertahanan dan keamanan nasional belum sepenuhnya mendorong dan memajukan pertumbuhan industri untuk mencapai kemandirian pemenuhan kebutuhan peralatan pertahanan dan keamanan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara normatif, undang-undang ini sudah menjawab permasalahan. Peraturannya disusun dengan melihat permasalahan yang terjadi sebelumnya, kemudian menyusun langkah-langkah pengembangan industri pertahanan ke depan dengan berbasis kepada potensi dan kelemahan yang dimiliki. Caranya dimulai dari ketidakmampuan peraturan perundang-undangan mengakomodasi usaha untuk mendorong dan memajukan pertumbuhan industri pertahanan, kurangnya koordinasi atau interaksi terpadu antar-pemegang-kepentingan, hingga ketidakprofesionalan manajemen.</li> </ul>
<b>Pihak yang diuntungkan dari</b>	Pihak yang diuntungkan melalui undang-undang ini adalah industri pertahanan dalam negeri. Pasal 8 ayat (3) undang-

Target Informasi	Rincian
<b>lahirnya peraturan dan pengaruhnya terhadap kelompok rentan</b>	undangini menyatakan bahwa pengguna (TNI, Polri, Kementerian/Nonkementerian) wajib menggunakan alat pertahanan dan keamanan yang telah dapat diproduksi di industri pertahanan. Implikasinya mendorong terwujudnya kemandirian dalam penggunaan alat pertahanan dan keamanan.
<b>Pengaruh terhadap prinsip-prinsip dasar</b>	UU ini berdasarkan asas prioritas, keterpaduan, berkesinambungan, efektif dan efisien berkeadilan, akuntabilitas, visioner, prima, profesional, kualitas, kerahasiaan, tepat waktu, tepat sasaran, tepat guna, pemberdayaan sumber daya manusia nasional, dan kemandirian. Prinsip-prinsip itu merupakan indikator minimum suatu pengelolaan yang profesional.
<b>Beban dan manfaat yang ditimbulkan terhadap anggaran negara</b>	<p>Ada potensitimbulnya beban terhadap anggaran negara, tetapi juga terbuka peluang potensi pemerintah mendapatkan keuntungan.</p> <p>Pasal 59 berbunyi, "Pemerintah menetapkan kerangka pembiayaan jangka panjang untuk industri pertahanan milik negara melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau instrumen pembiayaan lain."</p> <p>Dalam Pasal 51, dinyatakan bahwa pemerintah melakukan penyertaan modal untuk pembangunan dan peningkatan kapasitas produksi industri pertahanan.</p>
<b>Tingkat kesesuaian terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sinkronisasi dengan peraturan lain UUD 1945 tidak secara implisit mengatur industri pertahanan. Oleh karena itu, dapat dikatakan, UU Industri Pertahanan selaras dengan beberapa pasal berikut. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pasal 30 ayat (2) UUD 1945 "Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung."</li> <li>2. Pasal 31 ayat (5) UUD 1945 "Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia"</li> <li>3. Undang-undang lain yang memuat ketentuan mengenai penelitian, pengembangan, perindustrian, dan</li> </ol> </li> </ul>

Target Informasi	Rincian
	<p>penanaman modal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Materi muatan undang-undangdihubungkan dengan urusan pemerintahan Hal tersebut sangat berkaitan dengan urusan pemerintahan;penyelenggara utama yang bertanggung jawab penuh atas pertahanan dan keamanan adalah pemerintah. Dalam undang-undang ini, diatur bahwa pengguna industri pertahanan adalah TNI, Polri, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian, dan pengguna lain yang diberikan izin oleh Menteri Pertahanan.</li> </ul>
<b>Potensi masalah dalam implementasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aktor utama yang terlibat dalam penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang telah mengidentifikasi sejumlah potensi persoalan yang akan timbul pada saat implementasi undang-undang.</li> <li>▪ Aktor utama menyikapi hasil identifikasi tersebutdengan membentuk suatu lembaga baru yang dinamakan dengan Komite Kebijakan Industri Pertahanan (KKIP) dengan tugas mewakili pemerintah untuk mengkoordinasikan kebijakan nasional dalam perencanaan, perumusan, pelaksanaan, pengendalian, sinkronisasi, dan evaluasi industri pertahanan. KKIP diketuai oleh Presiden dengan ketua harian Menteri Pertahanan. Tujuan dari pembentukan lembaga itu adalah merespons tidak terkoordinasinya para <i>stakeholders</i> dalam industri pertahanan.</li> </ul>
<b>Ketentuan Pidana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bab VIII Pasal 70, 71, 72, 73, 74, dan 75.</li> <li>▪ Materi tersebut sebelumnya sudah diatur dalam KUHP, tetapi tidak spesifik terkait dengan industri pertahanan.</li> <li>▪ Penetapan sanksi belum dapat menyelesaikan permasalahan yang disasar.Sasaran dari undang-undang ini adalah pengembangan industri pertahanan dengan mengintegrasikan dan meningkatkan profesionalitas pengelolaan industri pertahanan termasuk di dalamnya adalah kemandirian dengan penggunaan produk dalam negeri untuk mendukung pertahanan dan keamanan. Sementara itu, sanksi pidana memuat mengenai kebocoran informasi yang bersifat rahasia, memproduksi tanpa izin, menjual tanpa izin, dan membeli tanpa izin.</li> </ul>

## B.2. Struktur dan Kalimat

Target Informasi	Rincian
<b>Tingkat kelengkapan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pengelompokan aturan dalam undang-undang ini sudah baik.</li> <li>▪ Enam kelompok aturan sudah ada dalam undang-undang, tetapi tidak semua ada. Elemen peraturan yang tidak ada adalah lembaga penyelesaian sengketa.</li> <li>▪ Sementara itu, pengaturan (melalui undang-undang) menyelesaikan masalah. Melalui tata ulang tata kelola dan melakukan restrukturisasi serta penyehatan keuangan BUMN, industri pertahanan diharapkan lebih terintegrasi dan profesional.</li> <li>▪ Terdapat semacam standar minimal materi muatan, standar minimal meliputi identifikasi permasalahan, yaitu legalisasi dalam undang-undang, kelembagaan, sumber daya, <i>networking</i>, strukturisasi industri, kemampuan masa depan, sertapenelitian dan pengembangan.</li> <li>▪ Tidak ada alternatif penyelesaian masalah yang diatur melalui undang-undang.</li> </ul>
<b>Tingkat kerincian</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Substansi undang-undang ini sudah rinci dalam hal pengaturan.</li> <li>▪ Tingkat kerincian setiap kelompok aturan dalam undang-undang ini sudah cukup rinci.</li> </ul>
<b>Efektivitas dan kerancuan kalimat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulasi kalimat perundang-undangan dalam undang-undang ini sudah cukup baik. Namun, masih ada beberapa kalimat yang sulit dimengerti sehingga membutuhkan penelusuran lebih dalam mengenai arti kata/kalimat tersebut.</li> <li>• Kalimat yang digunakan dalam undang-undang sedikit sulit dipahami.</li> <li>• Kalimat yang digunakan dalam teks undang-undang sudah efektif dalam mengatur normanya dengan memenuhi kaedah bahasa Indonesia yang baik dan benar.</li> <li>• Subjek kalimat sudah jelas sehingga tidak akan ada kerancuan mengenai “siapa melakukan apa”.</li> <li>• Panduan penyusunan kalimat perundang-undangan dalam Lampiran UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sudah diperhatikan.</li> </ul>

Target Informasi	Rincian
<b>Mekanisme evaluasi</b>	<p>UU sudah mengamankan mekanisme evaluasi. Hal itu terdapat pada <i>Pasal 1 butir 6, Pasal 18, Pasal 21 huruf j, Pasal 44 ayat (3)</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mekanisme evaluasinya: <i>Dibawah kendali KKIP dengan melaksanakan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan industri pertahanan secara berkala. Pengguna juga dapat mengusulkan asistensi dan evaluasi dalam proses produksi dan pengembangan produk. Pengguna juga dapat melakukan evaluasi terhadap kontrak jangka panjang dari industri pertahanan. Hasil evaluasi tersebut ditembuskan kepada DPR.</i></li> <li>• Pihak yang berwenang melakukan evaluasi: <i>KKIP dan Pengguna. KKIP melakukan evaluasi terhadap kebijakan industri pertahanan sementara pengguna melakukan evaluasi terkait produksi dan kontrak jangka panjang.</i></li> <li>• Terdapat kelemahan dalam mekanisme tersebut sehingga berpengaruh pada efektivitas evaluasi yang dilakukan. Meskipun sudah cukup baik karena melibatkan pengguna yang mengetahui secara jelas kebutuhannya, hasil evaluasi oleh pengguna diserahkan kepada DPR hanya dalam bentuk tembusan.</li> </ul>
<b>Kesalahan teknis</b>	Tidak ada kesalahan teknis dalam naskah UU yang sudah disahkan atau bahkan sudah diundangkan? Yang dimaksud di sini adalah kesalahan ketik atau kesalahan naskah yang disahkan.

## C. Proses

### C.1. Partisipasi Publik

Target Informasi	Rincian
<b>Tahapan dan waktu</b>	N/A
<b>Akses informasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akses informasi terhadap proses pembahasan RUU tidak terfasilitasi.</li> <li>• Akses ini diciptakan dengan pencarian mandiri menggunakan sarana internet.</li> </ul>

Target Informasi	Rincian
<b>Stakeholders/pemangku kepentingan yang terlibat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Stakeholders</i> terlibat dalam pembahasan rancangan undang-undang. Meskipun tidak semuanya bisa ikut, tetap pernah dilakukan Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan <i>stakeholders</i> (Dirut PT. Pindad, PT. PAL, dan PT. DI) pada 27 September 2010.</li> <li>• Model pelibatan <i>stakeholders</i> dengan melakukan Rapat Dengar Pendapat (RDP).</li> </ul>
<b>Kelompok keahlian yang terlibat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelompok keahlian terlibat dalam pembahasan RUU: Dra. Jaleswari Pramowardhani, M.Si (Peneliti Pusat Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) LIPI), Teuku Rezasyah (Peneliti Institute for Strategic Studies), dan T. Hari Prihartono (Peneliti Propatria Institute).</li> <li>• Model pelibatan kelompok keahlian dilakukan dengan menyelenggarakan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) pada 20 Januari 2011.</li> </ul>
<b>Sifat rapat</b>	N/A
<b>Forum-forum publik yang diselenggarakan</b>	N/A

### C.2. Perdebatan

Target Informasi	Rincian
<b>Wacana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wacana yang berkembang pada saat penyusunan atau pembahasan RUU: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagaimana pelibatan para pemangku kepentingan industri pertahanan?</li> <li>- Bagaimana peran pemerintah dalam industri pertahanan?</li> <li>- Bagaimana konsep tata kelola industri pertahanan?</li> </ul> </li> <li>• Respons dan artikulasi anggota DPR terhadap wacana yang berkembang: <i>Beberapa diantaranya cukup aktif, mungkin disebabkan latar belakang sebagai anggota TNI/Polri, seperti Tubagus Hasanuddin (F-PDIP) dan Yahya Sacawiria (F-Demokrat).</i></li> </ul>

Target Informasi	Rincian
<b>Metode pembahasan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pembahasan rancangan undang-undang mengikutsertakan naskah akademis dengan standar minimal tertentu. Standar minimal meliputi identifikasi permasalahan yaitu legalisasi dalam undang-undang, kelembagaan, sumber daya, <i>networking</i>, strukturisasi industri, kemampuan masa depan, serta penelitian dan pengembangan.</li> </ul>
<b>Metode pengambilan keputusan</b>	N/A
<b>Bobot perdebatan</b>	N/A
<b>Kesetaraan dalam perdebatan</b>	N/A

## Tabel Analisis UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian

### A. Profil Peraturan

<b>Judul</b>	:	UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian
<b>Jenis Undang-undang*</b>	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b><u>Baru</u></b></li> <li>2. Revisi</li> <li>3. Penggantian</li> <li>4. Kumulatif Terbuka: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Ratifikasi Peraturan Internasional</li> <li>b. Putusan JR MK</li> <li>c. Pemekaran Wilayah</li> </ol> </li> </ol>
<b>Pengusul</b>	:	Pemerintah
<b>Status Perencanaan</b>	:	Prolegnas Tahun 2012
<b>Durasi Pembahasan</b>	:	Mulai: 30 Juni 2011 Pengesahan: 18 Oktober 2012

\* *bold and underline the option*

### B. Substansi

#### B.1. Materi Pengaturan

Target Informasi	Rincian
<b>Tujuan pengaturan dan masalah yang ingin dipecahkan</b>	<p>Selama kurun waktu 14 tahun sejak berlakunya UU No. 25 Tahun 1992 tentang Koperasi, ternyata UU Koperasi itu tidak mampu berperan sebagai alat untuk membangun koperasi di Indonesia. Keadaan itu disebabkan oleh antara lain lemahnya ketentuan-ketentuan dalam undang-undang itu serta kurang adanya sinkronisasi horizontal dengan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur perekonomian nasional.</p> <p>Kedudukan koperasi sebagai lembaga otonom yang berbasis pada anggota dinilai perlu lebih diperkuat. Penguatan itu melalui pembaruan undang-undang sehingga koperasi dapat berkembang sesuai dengan jati dirinya.</p> <p>UU Perkoperasian muncul karena ada pertimbangan bahwa seharusnya kebijakan perkoperasian selayaknya selalu berdasarkan ekonomi kerakyatan yang melibatkan, menguatkan,</p>

Target Informasi	Rincian
	<p>dan mengembangkan koperasi sebagaimana amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Namun, jika ditelaah lebih mendalam lagi, ternyata UU Perkoperasian ini justru menimbulkan kontroversi. Undang-undang itu juga tidak menyelesaikan permasalahan sosial yang ada. Undang-undang menurut beberapa kalangan penggiat koperasi justru tidak sejalan dengan nilai dan prinsip koperasi sesungguhnya.</p>
<p><b>Pihak yang diuntungkan dari lahirnya peraturan dan pengaruhnya terhadap kelompok rentan</b></p>	<p>Masyarakat dan negara seharusnya diuntungkan dengan UU Perkoperasian. Namun, pada praktiknya, hal itu dikhawatirkan tidak tercapai.</p>
<p><b>Pengaruh terhadap prinsip-prinsip dasar</b></p>	<p>UU Perkoperasian melahirkan lembaga baru, yaitu Lembaga Pengawasan Koperasi Simpan Pinjam dan Lembaga Penjamin Simpanan Koperasi Simpan Pinjam. Lembaga itu dapat dibentuk oleh pemerintah.</p>
<p><b>Beban dan manfaat yang ditimbulkan terhadap anggaran negara</b></p>	<p>Pembentukan Lembaga Pengawasan Koperasi Simpan Pinjam dan Lembaga Penjamin Simpanan Koperasi Simpan Pinjam berpotensi menimbulkan beban terhadap anggaran negara. Potensi itu muncul karena dibentuk oleh pemerintah.</p>
<p><b>Tingkat kesesuaian terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan</b></p>	<p>UU Perkoperasian menggantikan UU No. 25 Tahun 1992 tentang Koperasi. Undang-undang itu tidak menimbulkan pertentangan dengan peraturan di atasnya. Undang-undang itu akan mempunyai peraturan perundang-undangan turunan di bawahnya. Peraturan turunan itu akan mengatur hal-hal teknis yang tidak diatur dalam undang-undang.</p>
<p><b>Potensi masalah dalam implementasi</b></p>	<p>Pembuat peraturan perundang-undangan—DPR dan pemerintah—tampaknya kurang peka terhadap persoalan yang akan timbul. Hal itu terlihat karena banyaknya kritik dari aktivis koperasi, tetapi kurang diperhatikan. Jadi, hingga undang-undang itu disahkan pun, masih timbul kontroversi.</p> <p>Hal yang paling menonjol adalah adanya pandangan bahwa UU Perkoperasian tidak sejalan dengan nilai-nilai koperasi yang sesungguhnya; terlihat lepas dari jiwa koperasi yang seharusnya.</p>
<p><b>Ketentuan Pidana</b></p>	<p>Tidak memiliki ketentuan pidana</p>

## B.2. Struktur dan Kalimat

Target Informasi	Rincian
<b>Tingkat kelengkapan</b>	<p>Pengelempokan aturan UU Perkoperasian terdiri dari:</p> <p>Bab I Ketentuan Umum</p> <p>Bab II Landasan, Asas, dan Tujuan</p> <p>Bab III Nilai dan Prinsip</p> <p>Bab IV Pendirian, Anggaran Dasar, Perubahan Anggaran Dasar, Dan Pengumuman</p> <p>Bab V Keanggotaan</p> <p>Bab VI Perangkat Organisasi</p> <p>Bab VII Modal</p> <p>Bab VIII Selisih Hasil Usaha dan Dana Cadangan</p> <p>Bab IX Jenis, Tingkatan, dan Usaha</p> <p>Bab X Koperasi Simpan Pinjam</p> <p>Bab XI Pengawasan dan Pemeriksaan</p> <p>Bab XII Penggabungan dan Pemeriksaan</p> <p>Bab XIII Pembubaran, Penyelesaian, dan Hapusnya Status Badan Hukum</p> <p>Bab XIV Pemberdayaan</p> <p>Bab XV Sanksi Administratif</p> <p>Bab XVI Ketentuan Peralihan</p> <p>Bab XVII Ketentuan Penutup</p>
<b>Tingkat kerincian</b>	<p>Pengaturan dalam undang-undang tidak seimbang dalam tingkat perincian. Contohnya, Koperasi Simpan Pinjam menjadi bab tersendiri, sementara jenis koperasi lainnya tidak menjadi bab tersendiri.</p>
<b>Efektivitas dan kerancuan kalimat</b>	<p>Secara umum, penyusunan kalimat dan penggunaan istilah dalam undang-undang ini mudah dipahami. Namun, terdapat beberapa yang masih menimbulkan kebingungan. Salah satunya adalah definisi mengenai <i>koperasi</i>. Definisi <i>koperasi</i> dalam UU Perkoperasian adalah ‘badan hukum yang didirikan oleh orang perseorangan atau badan hukum koperasidengan pemisahan kekayaan para anggotanya sebagai modal untuk menjalankan usaha, yang memenuhi aspirasi dan kebutuhan bersama di bidang ekonomi, sosial, dan budaya sesuai dengan nilai dan prinsip koperasi’. Definisi itu menimbulkan kebingungan karena tidak mudah dipahami.</p>
<b>Mekanisme evaluasi</b>	<p>UU Perkoperasian tidak memiliki mekanisme evaluasi.</p>
<b>Kesalahan teknis</b>	<p>Pada bagian penutup undang-undang ini, terdapat penulisan yang tidak sesuai dengan petunjuk teknis Nomor 164 Lampiran UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-</p>

Target Informasi	Rincian
	<p>undangan yang mengatur bahwa penulisan nama pejabat yang mengesahkan tanpa disertai dengan gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai. Namun, dalam undang-undang nama pejabat yang mengesahkan, yaitu Presiden Republik Indonesia, tertulis dengan gelar sebagai berikut DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO. Penulisan itu jelas tidak sesuai dengan petunjuk teknis. Padahal, dalam petunjuk teknis itu, disertai dengan contoh pengesahan dengan nama yang pejabat yang sama dan tanpa gelar, yaitu SUSILO BAMBANG YUDHOYONO.</p> <p>Kesalahan penulisan tersebut tidak tampak dalam bagian undangan. Nama Menteri yang mengundang tertulis tanpa gelar, yaitu AMIR SYAMSUDIN. Penulisan itu sudah sesuai dengan petunjuk teknis.</p> <p>Walaupun tidak berdampak pada pembatalan undang-undang, kesalahan tersebut memunculkan pertanyaan alasan dalam satu undang-undang dapat diterapkan dua kaidah penulisan yang berbeda. Penulisan nama presiden menyimpang dari kaidah petunjuk teknis, sedangkan penulisan nama menteri sudah sesuai dengan petunjuk teknis. Sulit untuk menduga bahwa itu merupakan ketidaksengajaan karena rumusan dalam petunjuk teknis sudah sangat jelas. Selain itu, dalam undang-undang itu, tempat penulisan nama pejabat yang mengesahkan, yaitu presiden, dan nama pejabat yang mengundangkannya, yaitu Menteri Hukum dan HAM, berdekatan.</p> <p>Format penyusunan materi dalam UU Perkoperasian cukup memudahkan pembaca. Namun, jumlah pasal yang cukup banyak, yaitu 126, membuat pembaca membutuhkan waktu yang lebih untuk bisa mengerti dan memahami isi keseluruhan undang-undang ini.</p>

## C. Proses

### C.1. Partisipasi Publik

Target Informasi	Rincian
Tahapan dan waktu	<p>Pembahasan RUU tentang Perkoperasian yang dibahas oleh DPR didasarkan pada Surat Presiden Nomor R-69/Pres/90/2010 tanggal 1 September 2010 serta Surat Keputusan Pimpinan DPR RI Nomor TU.04/6799/DPRRI/IX/2010 dan rapat Badan Musyawarah DPR pada 13 Januari 2010 yang memutuskan bahwa pembahasan RUU tentang Perkoperasian dilakukan oleh Komisi VI bersama-sama dengan Pemerintah.</p> <p>Komisi VI secara resmi membahas rancangan undang-undang tersebut mulai dari masa persidangan IV tahun sidang 2010—2011, yaitu 30 Juni 2011 dengan melaksanakan Rapat Kerja dengan Menteri Koperasi dan UKM serta Menteri Hukum dan HAM. Agenda pada rapat itu adalah penyerahan DIM dari DPR. Pembahasan substansi dibahas dalam Rapat Panja dan selanjutnya membentuk tim perumus yang melaksanakan perumusan draf rancangan undang-undang. Tim perumus menyampaikan laporan kepada Panja pada 9 Oktober 2012.</p> <p>Pada 9 Oktober 2012, dilaksanakan Pembicaraan Tingkat I dalam Rapat Kerja Komisi VI DPR dengan pemerintah dengan agenda mendengarkan laporan panja, pendapat mini fraksi, dan pendapat pemerintah. Kemudian, semua fraksi dalam rapat itu bersama pemerintah menyetujui dan menandatangani naskah RUU Perkoperasian serta menyepakati rancangan undang-undang itu dibawa dalam Rapat Paripurna DPR untuk Pembicaraan Tingkat II. Rancangan undang-undang ini disahkan menjadi undang-undang dalam Rapat Paripurna DPR pada 18 Oktober 2012</p>
Akses informasi	N/A
Stakeholders/pemangku kepentingan yang terlibat	N/A
Kelompok rentan yang terlibat	N/A
Kelompok keahlian yang terlibat	Kelompok ahliian terlibat, tetapi tidak ada data detil yang diperoleh.
Sifat rapat	N/A

Target Informasi	Rincian
Forum-forum publik yang diselenggarakan	N/A

### C.2. Perdebatan

Target Informasi	Rincian
Wacana	Terjadi perubahan judul; sebelumnya UU Koperasi menjadi UU Perkoperasian. Selain itu, perdebatan terjadi dalam mendefinisikan koperasi. Isu mengenai Koperasi Simpan Pinjam juga menjadi bagian perdebatan.
Metode pembahasan	Metode pembahasan dilakukan berdasarkan DIM yang sudah ada. Pembahasan rancangan undang-undang juga mengikutsertakan naskah akademis. Alur pembahasan dimulai dari Panja, kemudian pembahasan bersama pemerintah dan Komisi VI, baru kemudian masuk rapat paripurna.
Metode pengambilan keputusan	Metode pengambilan keputusan yang digunakan adalah musyawarah mufakat. Setiap fraksi yang ada boleh mengemukakan pandangannya terhadap RUU Perkoperasian. Perubahan yang diajukan harus memiliki dasar yang jelas untuk dapat diterima dalam forum.
Bobot perdebatan	Pembahasan tidak terkonsentrasi pada persoalan teknis, tetapi pada hal yang bersifat substansial. Namun, pembahasan pada persoalan teknis masih muncul
Kesetaraan dalam perdebatan	Berdasarkan data yang diperoleh, selama pembahasan, tidak tampak adanya dominasi terhadap fraksi tertentu.

**Tabel Analisis UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan**

**A. Profil Peraturan**

<b>Judul</b>	:	<b>UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan</b>
<b>Jenis Undang-Undang*</b>	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Baru</b></li> <li>2. Revisi</li> <li>3. Penggantian</li> <li>4. Kumulatif Terbuka: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Ratifikasi Peraturan Internasional</li> <li>b. Putusan JR MK</li> <li>c. Pemekaran Wilayah</li> </ol> </li> </ol>
<b>Pengusul</b>	:	<b>Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)</b>
<b>Status Perencanaan</b>	:	<b>Prolegnas Tahun 2011—2012</b>
<b>Durasi Pembahasan</b>	:	Mulai: 2011 Pengesahan: 2012

*\* bold and underline the option*

**B. Substansi**

**B.1. Materi Pengaturan**

<b>Target Informasi</b>	<b>Rincian</b>
<b>Tujuan pengaturan dan masalah yang ingin dipecahkan</b>	UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang merupakan UU Pangan yang baru mencoba memenuhi kebutuhan dasar manusia atau rakyat Indonesia berupa pangan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dengan melihat pada situasi dan kondisi Indonesia terkini terkait pangan dan sumber daya alam yang dimiliki, UU Pangan yang baru mengusung tiga konsep utama, yaitu kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan. Konsep lain sebagai pendukung adalah keterjangkauan pangan. Semua konsep itu diintegrasikan dan dipadukan dengan upaya mendorong optimalisasi produksi pangan dalam negeri dan menghindari sebisa mungkin impor pangan. Fokus dan arah UU Pangan sudah mencapai level individu perorangan dan tidak ke level rumah tangga lagi sebagaimana diatur dalam UU Pangan lama, yaitu UU No. 7 Tahun 1996.
<b>Pihak yang diuntungkan dari lahirnya peraturan dan pengaruhnya terhadap kelompok rentan</b>	Pihak yang diuntungkan dari undang-undang ini adalah pelaku usaha pangan lokal atau dalam negeri. Hal itu terjadi karena undang-undang ini memfokuskan pemberdayaan dan optimalisasi produksi dalam negeri sesuai dengan kualitas dan mutu yang dipersyaratkan. Adanya proteksi produk dalam negeri akan memberikan pengaruh yang baik kepada kelompok

Target Informasi	Rincian
	<p>rentan, khususnya pelaku UMKM pangan (misalnya: petani, peternak, dan nelayan) karena produksi pangan mereka akan lebih diperhatikan.</p> <p>Sementara itu, ada kelemahan dari undang-undang ini terkait dengan produksi dan kelompok rentan, yaitu persyaratan label pangan, kualitas, dan mutu pangan yang ketat memaksa para pelaku UMKM untuk merogoh kocek dalam untuk memenuhi persyaratan tadi.</p>
<p><b>Pengaruh terhadap prinsip-prinsip dasar</b></p>	<p>Undang-undang ini pada hakikatnya telah memuat konsep bagus untuk memenuhi hak-hak dasar rakyat Indonesia terkait ekonomi, sosial, dan budaya. Namun, karena konsep UU Pangan ini berbasis usaha dan industri, terdapat hak-hak kelompok rentan yang hilang. Sebagai contoh, adanya ketentuan keamanan pangan dan label pangan kurang bisa diimplementasikan terhadap pelaku usaha pangan rumah tangga yang berbasis kearifan lokal. Walau soal kearifan lokal diusung dalam sejumlah pasal, “dominasi” pasal-pasal keamanan pangan dan label pangan bisa menjebak pelaku usaha rumahan tadi.</p>
<p><b>Beban dan manfaat yang ditimbulkan terhadap anggaran negara</b></p>	<p>UU Pangan yang baru mengamanatkan pembentukan badan atau lembaga pangan yang baru yang akan berada di bawah presiden. Tentu saja, itu akan menambah dan membebani anggaran. Soal perencanaan, sumber daya manusia, infrastruktur lembaga, dan implementasi pekerjaan merupakan beban anggaran yang akan muncul jika lembaga itu dibentuk.</p> <p>Disamping itu, dibentuknya peraturan-peraturan pemerintah dan pemilihan pejabat-pejabat lembaga pangan yang baru akan menjadi beban tersendiri juga bagi anggaran negara. Namun, dibalik bertambahnya beban anggaran, pastinya akan ada manfaat yang bisa dirasakan, yaitu kehadiran lembaga baru diharapkan dapat membuat sistem pangan Indonesia menjadi solid untuk mencapai tujuan pemenuhan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia.</p>
<p><b>Tingkat kesesuaian terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan</b></p>	<p>Undang-undang ini telah sejalan dengan ketentuan Pasal 28A dan Pasal 28C UUD 1945 yang memberikan semangat pemenuhan hak-hak dasar manusia. Undang-undang ini juga telah sinkron dengan UU No. 11 Tahun 2005 tentang Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.</p> <p>Terkait dengan ketentuan perlindungan masyarakat pengonsumsi pangan atau konsumen, undang-undang ini juga telah sinkron dan sejalan dengan UU No. 8 Tahun 1999 tentang</p>

Target Informasi	Rincian
	<p>Perlindungan Konsumen. Sejauh ini, kedua undang-undang itu sudah saling melengkapi.</p> <p>Namun, terkait pemenuhan hak-hak wanita sebagai hak asasi manusia, undang-undang ini bersifat industrialis dan kurang mengakomodasi hak wanita dalam memproduksi pangan rumahan.</p>
<p><b>Potensi masalah dalam implementasi</b></p>	<p>Dalam implementasinya, UU Pangan masih menyisakan potensi masalah. Potensi masalah yang mungkin timbul adalah sebagai berikut.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ada protes negara lain dalam menyikapi politik proteksi pangan Indonesia. Mungkin, itu seharusnya bukan menjadi masalah pemerintah Indonesia bagi pelaksanaan undang-undang ini, sepanjang pemerintah mampu menyediakan data yang valid soal ketersediaan pangan dan argumentasi terkait potensi protes dari negara asing.</li> <li>2. Munculnya lembaga baru tidak serta-merta bisa menyelesaikan masalah pangan di Indonesia. Tantangan utama lembaga tersebut adalah koordinasi dengan kementerian/lembaga lain yang terkait dengan pangan dan konsolidasi internal lembaga baru, apalagi dua lembaga lama, yaitu BPOM dan Dewan Ketahanan Pangan, ikut dilebur.</li> <li>3. Aturan yang cukup rigid soal keamanan pangan dan label pangan yang tidak mengakomodasi kepentingan industri rumah tangga atau UMKM pangan bisa mendorong adanya kriminalisasi terhadap industri atau pelaku usaha UMKM tersebut.</li> </ol>
<p><b>Ketentuan Pidana</b></p>	<p>Undang-undang ini telah mencantumkan ketentuan pidana bagi setiap orang yang melakukan pelanggaran atau kejahatan terkait dengan pangan. Ketentuan pidana dalam undang-undang ini bersifat opsional. Hakim bisa menjatuhkan pidana berupa penjara atau pidana denda. Pihak yang dapat dijatuhi hukuman tidak hanya orang secara individual, tetapi juga badan hukum.</p> <p>Ketentuan dalam UU Pangan pada hakikatnya melengkapi pengaturan sebelumnya yang ada dalam KUHP (Pasal 356 dan 386) dan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Prinsip <i>lex specialis derogat legi generali</i> berlaku dalam penegakan hukum pangan. Apabila UU Pangan dan KUHP disandingkan, idealnya yang berlaku adalah UU Pangan. Sementara itu, apabila UU Pangan dan UU Perlindungan Konsumen disandingkan, keberlakuannya tergantung pada</p>

Target Informasi	Rincian
	pasal yang dilanggar. Konsekuensi keberlakuan itu mempengaruhi saluran penegakan hukum dan penyelesaian sengketa konsumen terkait dengan pangan.

## B.2. Struktur dan Kalimat

Target Informasi	Rincian
<b>Tingkat kelengkapan</b>	Struktur pengaturan disusun berdasarkan tingkat kejelasan yang cukup. Subjek dan kewenangannya telah diposisikan secara jelas. Struktur pengaturan cukup sistematis terkait dengan konsep utama pangan, otoritas lembaga, pengawasan, sanksi pidana, dan masa transisi.
<b>Tingkat kerincian</b>	Pengaturan perincian bersifat umum, tetapi beberapa aspek pengaturan telah memiliki kedalaman pengaturan yang cukup dan jelas.
<b>Efektivitas dan kerancuan kalimat</b>	Sudah cukup jelas, tanpa adanya kalimat yang rancu.
<b>Mekanisme evaluasi</b>	N/A
<b>Kesalahan teknis</b>	N/A

## C. Proses

### C.1. Partisipasi Publik

Target Informasi	Rincian
<b>Tahapan dan waktu</b>	N/A
<b>Akses informasi</b>	Cukup banyak terdapat ruang diskursus publik yang memadai dalam proses pembahasannya.
<b>Stakeholders/pemanngku kepentingan yang terlibat</b>	Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perindustrian, Badan Pengawas Obat dan Makanan, Lembaga Ketahanan Pangan, Tokoh Agama, Akademisi/Pakar Pangan, dan sebagainya
<b>Kelompok rentan yang terlibat</b>	Asosiasi petani
<b>Kelompok keahlian yang terlibat</b>	Pakar pangan dan tokoh agama
<b>Sifat rapat</b>	N/A
<b>Forum-forum publik yang diselenggarakan</b>	Rapat Dengar Pendapat Umum dan Seminar

## C.2. Perdebatan

Target Informasi	Rincian
Wacana	Mengedepankan konsep kedaulatan pangan yang terintegrasi dengan kemandirian pangan dan ketahanan pangan dengan optimalisasi pemberdayaan produksi dalam negeri.
Metode pembahasan	N/A
Metode pengambilan keputusan	Mufakat dan aklamasi
Bobot perdebatan	N/A
Kesetaraan dalam perdebatan	N/A

Tabel Analisis UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro

### A. Profil Peraturan

Judul	:	<b>UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro</b>
Jenis Undang-Undang*	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b><u>Baru</u></b></li> <li>2. Revisi</li> <li>3. Penggantian</li> <li>4. Kumulatif Terbuka:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Ratifikasi Peraturan Internasional</li> <li>b. Putusan JR MK</li> <li>c. Pemekaran Wilayah</li> </ol> </li> </ol>
Pengusul	:	<b>Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)</b>
Status Perencanaan	:	<b>Prolegnas Tahun 2010—2012</b>
Durasi Pembahasan	:	Mulai: 2011 Pengesahan: 2012

\* *bold and underline the option*

### B. Substansi

#### B.1. Materi Pengaturan

Target Informasi	Rincian
Tujuan pengaturan dan masalah yang ingin dipecahkan	Penyusunan undang-undang ini bertujuan untuk: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. mempermudah akses masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah untuk memperoleh pinjaman/pembiayaan mikro;</li> <li>2. memberdayakan ekonomi dan produktivitas masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah; dan</li> <li>3. meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat</li> </ol>

Target Informasi	Rincian
	miskin dan/atau berpenghasilan rendah.
<b>Pihak yang diuntungkan dari lahirnya peraturan dan pengaruhnya terhadap kelompok rentan</b>	<p>Pihak yang diuntungkan dari undang-undang ini adalah pelaku usaha mikro kecil dan menengah serta masyarakat kecil/miskin yang selama ini tidak memiliki akses ke lembaga keuangan perbankan dan nonperbankan.</p> <p>Adanya LKM tentu saja menjadikan akses keuangan yang terbuka bagi masyarakat rentan, khususnya yang hendak membuka usaha mikro kecil dan menengah.</p>
<b>Pengaruh terhadap prinsip-prinsip dasar</b>	Hak-hak dasar rakyat Indonesia terkait dengan pemenuhan penghidupan yang layak serta demokrasi ekonomi terpenuhi dengan hadirnya UU LKM.
<b>Beban dan manfaat yang ditimbulkan terhadap anggaran negara</b>	<p>Beban UU LKM terhadap anggaran khususnya terletak pada soal infrastruktur perizinan dan pengawasan LKM yang kemungkinan tersebar hingga level desa/kelurahan. Ada kemungkinan bahwa perlu dibentuk kantor perwakilan OJK di daerah untuk menjadi corong perizinan dan pengawasan LKM di daerah.</p> <p>Dari sisi manfaatnya, anggaran yang dialokasikan, misalnya sebagai implementasi UU LKM, akan membantu OJK dan Pemerintah Daerah untuk mengawasi LKM dan memproteksi nasabah penyimpan di level daerah/kelurahan. Hal itu tentu saja tidak dapat dilakukan oleh OJK di level pusat.</p>
<b>Tingkat kesesuaian terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan</b>	Undang-undang ini telah sejalan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 33 UUD 1945 yang memberikan semangat pemenuhan hak-hak dasar manusia terkait penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dan demokrasi ekonomi. Undang-undang ini juga telah sinkron, khususnya dengan UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998, UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, dan UU No. 17 Tahun 2012 tentang Koperasi.
<b>Potensi masalah dalam implementasi</b>	Dalam implementasinya, UU LKM masih menyisakan potensi masalah. Potensi masalah yang mungkin timbul yang paling utama adalah pengawasan terhadap LKM di Indonesia. Undang-undang ini memberikan kesempatan bagi para pihak untuk membentuk LKM di level desa/kelurahan. Tentunya, konsekuensinya adalah jumlah LKM akan membengkak. Dari situ, OJK harus menyiapkan strategi pengawasan yang efektif untuk LKM.

Target Informasi	Rincian
<b>Ketentuan Pidana</b>	<p>Undang-undang ini telah mencantumkan ketentuan pidana bagi setiap orang yang melakukan pelanggaran atau kejahatan terkait dengan pangan. Ketentuan pidana dalam undang-undang ini bersifat akumulatif. Hakim bisa menjatuhkan pidana berupa penjara dan pidana denda. Pihak yang dapat dijatuhi hukuman tidak hanya orang secara individual, tetapi juga badan hukum.</p> <p>Kelebihan undang-undang ini adalah sanksi pidana dapat menjangkau pemegang saham atau pemilik LKM. Hal itu sejalan dengan konsep <i>piercing the corporate veil</i> yang ada dalam hukum perusahaan, khususnya UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.</p>

## B.2. Struktur dan Kalimat

Target Informasi	Rincian
<b>Tingkat kelengkapan</b>	Struktur pengaturan disusun berdasarkan tingkat kejelasan yang cukup. Subjek dan kewenangannya telah diposisikan secara jelas. Struktur pengaturan cukup sistematis terkait dengan konsep utama LKM, otoritas lembaga, pengawasan, sanksi pidana, dan masa transisi.
<b>Tingkat kerincian</b>	Pengaturan perincian bersifat umum dan masih harus diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan OJK.
<b>Efektivitas dan kerancuan kalimat</b>	Sudah cukup jelas, tanpa adanya kalimat yang rancu.
<b>Mekanisme evaluasi</b>	N/A
<b>Kesalahan teknis</b>	N/A

## C. Proses

### C.1. Partisipasi Publik

Target Informasi	Rincian
<b>Tahapan dan waktu</b>	N/A
<b>Akses informasi</b>	Cukup banyak terdapat ruang diskursus publik yang memadai di dalam proses pembahasannya.
<b>Stakeholders/pemangku kepentingan yang terlibat</b>	Kementerian Negara Usaha Kecil Menengah dan Koperasi dan Otoritas Jasa Keuangan

Target Informasi	Rincian
<b>Kelompok rentan yang terlibat</b>	N/A
<b>Kelompok keahlian yang terlibat</b>	Pakar keuangan dan pemerhati UKM dan Koperasi
<b>Sifat rapat</b>	N/A
<b>Forum-forum publik yang diselenggarakan</b>	Rapat Dengar Pendapat Umum dan Seminar

### C.2. Perdebatan

Target Informasi	Rincian
<b>Wacana</b>	Ada wacana soal rezim otoritas yang berwenang mengawasi LKM apakah Otoritas Jasa Keuangan atau Pemerintah Daerah. Hasil dari pertentangan konsep pengawasan itu adalah kompromi antara Pemerintah dan DPR; otoritas utama adalah OJK dan dibantu oleh pemerintah daerah.
<b>Metode pembahasan</b>	N/A
<b>Metode pengambilan keputusan</b>	Mufakat dan aklamasi
<b>Bobot perdebatan</b>	N/A
<b>Kesetaraan dalam perdebatan</b>	N/A

Fungsi legislasi atau pembentakan undang-undang memiliki pengaruh dan ruang yang menentukan lajur hidup masyarakat. Setiap undang-undang yang dihasilkan mengikat rakyat Indonesia, tanpa terkecuali. Peran DPR dalam menjalankan fungsi legislasi dipilih sebagai sorotan utama mengingat lembaga politik itu mengabdikan sebagian besar partisipasi publik.

Hasil pengamatan PSHK pada tahun kedua masa jabatan DPR periode 2009–2014, DPR masih saja tidak maksimal dalam menjalankan fungsi legislasi secara transparan dan akuntabel. DPR (dan Pemerintah) terkesan mengabaikan substansi utama, yaitu kepentingan rakyat. Tidak berlebihan jika kemudisan muncul pertanyaan tentang pelaksanaan fungsi legislasi sebagai perwujudan aspirasi atau sekadar transaksi politik antar-pembuat-undang-undang.

Dulu ini mengulas dinamika yang terjadi dalam pelaksanaan fungsi legislasi di DPR selama 2011. Selain kuantitas capaian undang-undang, pembahasannya juga menarik kemampuannya. Selain itu, perkembangan internal kelembagaan DPR, pelaksanaan fungsi wakil rakyat publik, hingga hubungan DPR dengan lembaga lain juga turut dibahas.

Penelitian dan wawancara dalam buku ini diharapkan memberikan inspirasi dan mendorong pemaksimalan keputusan bagi para anggota DPR. Lebih dari itu, buku ini juga ditujukan untuk memancing masyarakat luas untuk lebih berperan aktif dalam agenda perubahan, khususnya dalam pengawasan proses legislasi. Semoga kinerja legislasi para wakil rakyat yang kini mulai tumbuh dengan transaksi kepentingan kelompok masing-masing mejadikan menjadi kinerja legislasi yang penuh dengan perjuangan mewujudkan aspirasi dan kepentingan masyarakat Indonesia.



PSHK

ISBN 978-602-77661-7-2