

BUNGA RAMPAI KAJIAN RUU TAHUN 2002

Editor :
Poltak Partogi Nainggolan

Penerbit :
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
JAKARTA 2002

BUNGA RAMPAI KAJIAN RUU TAHUN 2002

BUKU MULIAH UU RAKYAT TAHUN 2002

BERIKUT INI DILAKUKAN PENELITIAN DAN

DISAIN UNTUK MEMPERBAIKI UU RAKYAT

YANG SUDAH TAK MAMPU MEMERLAKUKAN

PERUBAHAN YANG DIBUTUHKAN

Editor :

Poltak Partogi Nainggolan

Penerbit :

**Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
JAKARTA 2002**

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang

Bunga Rampai : KAJIAN RUU TAHUN 2002/

Editor : Poltak Partogi Nainggolan

Jakarta : P3I Setjen DPR-RI, 2002

xxi, 206 hlm. ; 21 cm

ISBN 979 - 9052 - 21 - 1

1. Rancangan Undang-Undang

I. Nainggolan, Poltak Partogi 348. 01 (DDC20)

BUNGA RAMPAI KAJIAN RUU TAHUN 2002

Editor : Poltak Partogi Nainggolan

Dicetak oleh :

CV. TIGA PUTRA UTAMA

ISBN 979-9052-21-1

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	ix
BAB I: ANALISIS HUKUM TERHADAP PERUBAHAN UU NO. 5 TAHUN 1991 TENTANG KEJAKSAAN DALAM KAITANNYA DENGAN SISTEM PENUNTUTAN DI INDONESIA	1
Oleh: Novianti	
I. Pendahuluan	1
II. Kerangka Pemikiran	2
III. Sistem Penuntutan di Indonesia	4
IV. Pembaharuan Sistem Penuntutan	6
V. Lembaga Prapenuntutan	9
VI. Kesimpulan	13
BIBLIOGRAFI.....	15
 BAB II: KEDUDUKAN DAN PERANAN KEJAKSAAN DALAM ERA REFORMASI	 17
Oleh: Didiit Hariadi Estiko	
I. Pendahuluan	17
II. Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia	18
III. Pengaturan tentang Lembaga Kejaksaan	23
IV. Kesimpulan	30
BIBLIOGRAFI	31
 BAB III: ANALISIS KOMPARATIF KEKUASAAN JUDIKATIF AUSTRALIA: BAHAN-BAHAN PEMIKIRAN UNTUK PENYUSUNAN RUU KOMISI JUDISIAL DAN AMANDEMEN UU MAHKAMAH AGUNG	 33
Oleh: Poltak Partogi Nainggolan	

I.	Latar Belakang	33
II.	Permasalahan	34
III.	Metodologi Penulisan	35
IV.	Misi Komisi Judisial	36
V.	Peran Komisi Judisial	38
VI.	Peran <i>High Court</i>	43
VII.	Efektifitas Pengadilan	46
VIII.	Kantor Kejaksaan Agung ..	50
IX.	Perancangan UU	51
X.	Kesimpulan ..	54
	BIBLIOGRAFI	57

BAB IV: CATATAN TERHADAP MUATAN RUU TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh: Riris Katharina

I.	Latar Belakang	59
II.	Sejarah Singkat Ombudsman	61
III.	Istilah Ombudsman	63
IV.	Independensi dan Pertanggungjawaban	64
V.	Masa Jabatan	67
VI.	Tugas dan Wewenang	68
VII.	Persyaratan Seorang Ombudsman dan Sekretariat	70
VIII.	Ombudsman Daerah	72
IX.	Keterkaitan dengan Undang-Undang Lainnya	73
X.	Penutup ..	73
	BIBLIOGRAFI	75

BAB V: REFORMASI POLITIK KEWARGANEGARAAN	77
Oleh: Rahmad Budiaji	
I. Pendahuluan	77
II. Kerangka Pemikiran	78
III. Pembahasan	80
IV. Penutup	89
BIBLIOGRAFI	90
BAB VI: ANALISIS ATAS RUU RATIFIKASI TIGA KOVENAN INTERNASIONAL TENTANG HAK SIPIL, POLITIK, SOSIAL, EKONOMI, DAN BUDAYA	91
Oleh: Suhartono	
I. Pendahuluan	91
II. Inisiatif DPR	93
III. Kepentingan Nasional	95
IV. ICCPR	100
V. ICESCR	107
VI. Protokol Opsional	113
VII. Penutup	114
BIBLIOGRAFI	117
BAB VII: MENGKAJI EFEKTIFITAS KEBIJAKAN PAGU KREDIT USAHA KECIL	119
Oleh: Mandala Harefa	
I. PENDAHULUAN	119
I.1. Latar Belakang	119
I.2. Permasalahan	122
II. KERANGKA PEMIKIRAN	123

II.1. Pengertian Usaha Kecil	123
II.2. Pengertian Kredit Usaha Kecil	126
II.2.a Ketentuan Kredit Usaha Kecil	128
II.2.b Proses Mendapatkan Kredit Usaha Kecil	128
II.2.c. Pemenuhan Persyaratan Kredit	129
III . BERBAGAI KEBIJAKAN PERBANKAN DAN KUK	130
III.1. Gambaran Umum Kebijakan ..	130
III.2. UU Perbankan No. 7/1992	135
III.3. Kebijakan KUK	141
III.4. Kebijakan KUK Setelah Tahun 1990	145
III.5. Perkembangan Penyaluran Kredit	154
III.6. Perkembangan Penyaluran Kredit Usaha Kecil.....	160
IV. ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KUK.....	164
IV.1. Proses Transformasi Kebijakan	167
IV.2. Realisasi Kebijakan	169
IV.3. Efektifitas Kebijakan	174
IV.4. Akses Usaha Kecil terhadap Kredit Perbankan	175
IV.5. Umpang Balik kebijakan ..	176
V. KESIMPULAN DAN SARAN	179
V.1. Kesimpulan	179
V.2. Saran-Saran	181
BIBLIOGRAFI	183
 BAB VIII: ANALISIS TERHADAP PRINSIP-PRINSIP DAN MATERI KEUANGAN NEGARA	185
Oleh: Asep Ahmad Saefuloh	
I. PENDAHULUAN	185

I.1.	Latar Belakang	185
I.2.	Permasalahan Pokok	186
II.	KEUANGAN NEGARA: PENDEKATAN TEORI	187
III.	PRINSIP-PRINSIP KEUANGAN NEGARA	190
IV.	MATERI KEUANGAN NEGARA	194
IV.1.	Anggaran Negara (APBN)	195
IV.1.a.	Perencanaan	195
IV.1.b.	Siklus APBN	195
IV.1.c.	APBN Darurat	198
IV.1.d.	Penyesuaian APBN	198
IV.1.e.	Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Badan Lainnya	198
IV.2.	Anggaran Daerah (APBD)	200
IV.3.	Anggaran di Luar APBN/APBD	201
IV.4.	Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara	202
V.	KESIMPULAN	203
	BIBLIOGRAFI	205

KATA PENGANTAR EDITOR BUKU BUNGA RAMPAI KAJIAN RUU TAHUN 2002

Mundurnya Soeharto dari kursi kepresidenan pada 21 Mei 1998, diikuti dengan maraknya tuntutan reformasi di segala bidang, termasuk hukum. Bidang hukum jelas merupakan sebuah bidang yang sangat mendesak untuk diperbaiki, karena selama ini telah menjadi basis yang menopang kekuasaan otoriter Soeharto yang korup dan langgeng dalam beberapa dasawarsa. Dalam kaitan ini, beberapa UU harus segera disusun atau diamandemen, untuk membongkar sistem lama yang otoriter dan korup itu, serta untuk membangun sebuah sistem politik, sosial dan ekonomi baru yang kondusif bagi pembaruan, agar Indonesia pun dapat terlepas dari krisis ekonomi yang telah menandai periode akhir dari kemunduran Soeharto.

Sebagaimana diketahui, secara reguler, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) DPR menerbitkan edisi buku tahunan yang berisikan kajian atau pembahasan atas berbagai RUU, baik yang telah disiapkan oleh DPR sebagai usul inisiatif, maupun yang berasal dari pemerintah. Untuk edisi kali ini, telah disiapkan sebuah buku bunga rampai (ontologi) mengenai kajian RUU yang disusun dan dibahas sepanjang tahun 2002, dalam hal mana para penulisnya telah terlibat secara langsung dan aktif melalui kegiatan dan pemberian asistensi keahlian di dalam Badan Legislasi (Baleg) dan Komisi-komisi. Tercatat, sebanyak 8 kajian mengenai RUU dalam buku ini, baik yang membahas RUU yang sama maupun berbeda, namun tetap memiliki kaitan erat antara yang satu dengan yang lainnya, dalam konteks reformasi hukum nasional secara menyeluruh.

Dua tulisan pertama, merupakan pengkajian atas RUU Kejaksaan. Pilihan ini dilakukan mengingat upaya perbaikan terhadap penegakan hukum di Indonesia masih jauh dari mendekati harapan yang ideal. Hal ini dapat dilihat dari independensi atau kemandirian dan harmonisasi dari institusi penegakan hukum terhadap kekuasaan negara lainnya. Kebijakan penanganan permasalahan hukum belum dapat dilepaskan dari campur tangan politik, termasuk peran institusi dan elit negara, yang berkepentingan terhadapnya. Oleh karena itu, intervensi terhadap institusi penegakan

hukum oleh kekuasaan institusi negara atau sesama penegak hukum menjadi kendala bagi penegakan hukum. Dalam hubungannya dengan masalah ini, pembahasan terhadap amandemen RUU Kejaksaan menjadi penting, mengingat Kejaksaan sebagai salah satu institusi penegakkan hukum yang tugas dan wewenangnya dalam bidang penuntutan umum dalam peradilan pidana, juga tidak luput dari permasalahan independensi atau kemandirian dengan institusi penegak hukum lainnya dalam suatu sistem peradilan pidana. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang memposisikan Kejaksaan sebagai aparat pemerintah, jelas sekali belum menjawab permasalahan yang dihadapi oleh Kejaksaan.

Di samping itu, Jaksa Agung beserta institusinya berada di bawah kontrol eksekutif. Hal ini dapat dilihat dari susunan organisasi dan tata kerja Kejaksaan yang ditetapkan oleh Presiden dan Jaksa Agung, juga diangkat dan diberhentikan serta bertanggung jawab kepada Presiden (Pasal 19). Dapat dikatakan bahwa sistem penuntutan di Indonesia masih belum sempurna. Ini tampak dari ketidakmandiriannya Jaksa Agung dan instansinya yang masih berada dibawah kontrol eksekutif. Sistem penuntutan seperti ini tentunya akan berimplikasi terhadap kebijakan penuntutan, karena Jaksa bukan hanya sebagai *law enforcement officer*, tapi juga sebagai birokrat yang sekaligus politikus. Dengan demikian, merupakan suatu hal yang penting untuk membahas bagaimanakah sistem penuntutan di Indonesia dan perlunya pemikiran untuk melakukan pembaharuan terhadap sistem penuntutan.

Sebagaimana diungkapkan oleh penulis kedua mengenai RUU Kejaksaan, dalam sejarahnya, lembaga Kejaksaan Republik Indonesia memang pernah berada di lingkungan kekuasaan eksekutif maupun di lingkungan kekuasaan yudikatif. Padahal, kedudukan lembaga Kejaksaan akan lebih dapat independen apabila kedudukannya berada di lingkungan kekuasaan yudikatif. Sehingga, pemindahan kedudukan lembaga Kejaksaan dari lingkungan kekuasaan eksekutif kepada kekuasaan yudikatif, perlu pengaturan yang sedemikian rupa dengan memperhatikan segala konsekuensinya.

Berkaitan dengan peran lembaga Kejaksaan, harus diakui masih terjadi "perebutan" kewenangan antara lembaga Kejaksaan dan lembaga Polri

dalam pelaksanaan penyelidikan. Sebagai konsekuensinya, dalam rangka pembaruan Undang-undang tentang Kejaksaan, batas-batas kewenangan penyelidikan kedua lembaga itu perlu ditegaskan kembali. Selanjutnya, juga perlu diperhatikan, berkaitan dengan tugas intelejen, telah terjadi perebutan kewenangan antara lembaga Kejaksaan dengan BIN dan TNMolri. Harus disadari, walaupun penamaan tugasnya sama, yaitu tugas intelejen, tetapi spesifikasi tugas intelejen lembaga Kejaksaan dengan tugas intelen BIN, jelas berbeda.

Kemudian, dalam kaitannya dengan pembaruan sistem hukum nasional secara lebih luas lagi, yang telah menjadi amanat dari Amandemen Konstitusi, yakni perlunya penyusunan UU Komisi Judisial dan Mahkamah Konstitusi, serta terciptanya Sistem Pengadilan Kriminal Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*) pada khususnya, terutama amandemen UU Mahkamah Agung, diperlukan upaya mencari berbagai masukan untuk melakukan penyusunan terhadap beberapa UU dimaksud. Dalam hal ini, telah dilakukan studi banding (*comparative study*) ke Australia, negara tetangga yang diketahui telah sangat maju dibandingkan Indonesia dalam sistem hukum dan penegakan hukumnya. Hasil-hasil studi banding mengenai sistem kekuasaan judikatif di Australia telah menjadi bahan masukan bagi penyusunan dan penyempurnaan beberapa RUU, yakni RUU-RUU Komisi Judisial, RUU Mahkamah Konstitusi dan RUU Amandemen UU Mahkamah Agung, yang dibuat Badan Legislasi dan selanjutnya telah disepakati sebagai RUU usul inisiatif DPR. Masukan yang diambil tentu secara konstruktif dapat diserap dan diaplikasikan di Indonesia, dengan tetap mempertimbangkan perkembangan historis dan sosial, serta latarbelakang filosofis masyarakat Indonesia dan kebutuhan atau tuntutan yang berkembang dewasa ini dalam era reformasi yaitu:

Penulis telah memberikan komparasi, berbeda dengan di Indonesia dan apa yang menjadi aspirasi dari Pasal 24A ayat (3) dan 24B ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, dan sejalan dengan pembicaraan mengenai RUU Perubahan atas UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung, Komisi Judisial di Australia tidak memiliki juridiksi dalam mengusulkan dan memilih hakim-hakim untuk pengadilan, apalagi untuk tingkat Mahkamah Agung (*High Court*) di sana, tetapi berperan strategis sebagai *watchdog* atas kinerja para hakim dan jaksa, dan kualitas keputusan-keputusan pengadilan yang

dihasilkannya. Sehingga, selain berbeda dengan beberapa pemikiran yang diajukan dalam RUU Perubahan UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung dalam segi eksistensi dan fungsi institusi Komisi Judisial, maka dalam hal dasar hukum yang mengaturnya pun, memang terdapat perbedaan antara di Indonesia dan Australia. Patut digarisbawahi di sini, di New South Wales, sebuah institusi Komisi Judisial diatur oleh UU tersendiri, dan bukan dalam UU yang mengatur tentang Mahkamah Agung (*High Court*).

Adalah perlu menjadi perhatian bagi Indonesia, negara yang banyak mengalami masalah dalam penegakan hukum dewasa ini, harapan untuk segera memiliki institusi kekuasaan judikatif seperti Komisi Judisial ini. Sebab, Australia saja, sebagai sebuah negara demokrasi yang telah mapan dan maju dalam penegakan hukum, dalam hal mana kasus-kasus yang terkait dengan lemahnya penegakan hukum jauh lebih sedikit dari Indonesia, secara realistik sangat merasakan manfaat dari kehadiran Komisi Judisial semacam ini. Sehingga, buat Indonesia, dengan lemahnya penegakan hukum dan banyaknya hakim-hakim pengadilan yang bermasalah, tidak cakap, tidak disiplin dan konsisten, kehadiran sebuah institusi untuk memperkuat penegakan hukum dan kekuasaan judikatif, menjadi amat diperlukan.

Selanjutnya, perlu diperhatikan catatan penulis, yang menyatakan bahwa, pemberian wewenang pada Komisi Judisial untuk melakukan seleksi hakim akan menjadi positif, kalau saja institusi tersebut terpisah pengaturan dan keberadaannya dari Mahkamah Agung. Banyaknya hakim yang cakap di sana, yang menjadi pelatih dan pendidik para hakim yang baru saja direkrut maupun yang telah berpengalaman atau memiliki jabatan semor di berbagai tingkat pengadilan di Australia, diakui memang merupakan potensi bagi institusi tersebut untuk dapat memilih hakim (agung) yang cakap dan memiliki integritas yang tinggi. Namun, diingatkan, kalau institusi ini tetap tidak dapat dipisahkan atau terkopasi dari Mahkamah Agung dalam kelembagaannya, maka pengangkatan hakim agung yang cakap dan memiliki integritas tinggi yang rencananya akan dilakukan oleh Komisi Judisial, untuk memperbaiki adanya penilaian masyarakat yang buruk terhadap kinerja Mahkamah Agung dan para hakim selama ini, terutama mengenai adanya konspirasi di antara hakim yang korup dan berkuasanya Mafia Peradilan, akan sulit dapat diwujudkan.

Masih mencari masukan dari Australia, menurut penulisnya, sistem kekuasan judikatif dengan *High Court* sebagai pemegang kekuasaan judikatif atau kehakiman tertinggi dan mempunyai hak untuk melakukan uji material (*judicial atau legal review*) atas setiap UU yang bertentangan dengan Konstitusi negara, mempunyai posisi mirip dengan Mahkamah Agung AS, namun berbeda dengan Mahkamah Agung Indonesia, yang hanya mempunyai hak uji material hanya untuk peraturan-peraturan di bawah UU. Sementara, fungsi dan hak uji secara material terhadap setiap UU yang dinilai bertentangan dengan Konstitusi, telah diwacanakan untuk dimuat dalam draft RUU mengenai Mahkamah Konstitusi. Namun, di sisi lain, terdapat persamaan antara *High Court* dengan Mahkamah Agung Indonesia dalam hal tidak dimilikinya wewenang *High Court* dan Mahkamah Agung Indonesia untuk melakukan *impeachment* atau pemecatan terhadap Kepala Pemerintahan, yakni Perdana Menteri atau Presiden. Adapun di Australia, penilaian untuk menguji perilaku dan kebijakan Perdana Menteri yang tidak patut dan tidak sesuai dengan Konstitusi, sejalan dengan sistem parlementer yang berlangsung di sana, diserahkan pada mekanisme parlemen melalui pemberian mosi tidak percaya oleh kelompok oposisi dan adanya penawaran pemilu baru. Secara kontradiktif, hak ini dimiliki oleh Kongres Amerika Serikat dengan hak *impeachment* mereka terhadap Presiden. Sementara di Indonesia, akuntabilitas seorang Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Negara harus dipertanyakan melalui mekanisme Sidang Tahunan dan Umum institusi kekuasaan legislatif tertinggi, yaitu MPR. Dalam wacana yang berkembang, dalam usulan penyusunan draft RUU mengenai Mahkamah Konstitusi, telah diusulkan agar kelak institusi ini, yang akan memainkan peran dalam *judicial review* dan menguji kebijakan Presiden yang dinilai bertentangan dengan Konstitusi.

Dengan juga mengambil masukan yang konstruktif dari studi banding di Australia, buku ini turut membahas penyiapan dan penyusunan RUU Ombudsman. Penyiapan RUU ini adalah sebuah upaya bagi pembuatan peraturan perundang-undangan yang baru, yang amat dibutuhkan kehadirannya di Indonesia, terkait dengan upaya penciptaan pemerintahan yang baik, yang memiliki kompetensi dan akuntabilitas yang tinggi (*good governance*), serta sebuah pemerintahan yang bersih (*clean government*), yang menjadi impian dewasa ini. Dalam bagian ini dibahas bagaimana

upaya membuat lembaga ini dalam RUU yang sedang dibuat agar dapat bekerja dengan baik dan lebih memperhatikan independensi, baik secara institusional, fungsional dan pribadi.

Penulisnya menyatakan, independensi institusional artinya bahwa Ombudsman itu sama sekali bukan bagian dari institusi negara, dan tidak boleh dicampuri atau diperintah oleh tekanan manapun. Untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik, Ombudsman membutuhkan kekuasaan yang besar, yang direpresentasikan oleh imunitas dan wewenangnya, serta prosedur kerja yang tidak kaku. Sedangkan independensi pribadi merujuk pada kondisionalitas bahwa, untuk dapat menjadi seorang Ombudsman, seseorang itu harus terpercaya.

Secara institusi, Ombudsman memang harus mandiri dan tidak diawasi oleh kekuasaan negara. Dalam sistem pemerintahan, ia harus mempunyai kedudukan yang tinggi dan merupakan sebuah lembaga yang bediri sendiri, bukan bagian dari suatu kekuasaan. Kemudian, karena lembaga ini adalah lembaga yang independen, maka lembaga ini harus terlepas dari campur tangan pihak manapun. Sehingga, keanggotaan Ombudsman secara ideal tidak dipilih oleh presiden atau raja atau ratu, melainkan oleh parlemen atau DPR, demi menghindari campur tangan pihak eksekutif sebagai pihak yang diawasi.

Penulisnya memberikan catatan, adapun konsep RUU tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI) yang memasukkan pengawasan kepada anggota DPR dan MPR perlu mendapat perhatian khusus. Diakui bahwa sejak Komisi Ombudsman Nasional (KON) berdiri, memang ada pengaduan yang masuk mengenai lembaga DPRIDPRD. Melihat kepada niat Ombudsman yang mulia untuk menegakkan keadilan, mencegah korupsi, maka pengawasan terhadap seluruh elemen pemerintahan dalam arti luas, termasuk legislatif dan yudikatif, hal tersebut dapat dipandang sebagai hal yang positif. Namun, penulisnya mengingatkan, perlu diperhatikan agar tidak terjadi saling curiga antar lembaga negara, terutama DPR, yang nantinya akan memilih Ombudsman, sehingga kentalan dalam pemilihan seorang Ombudsman dapat dicapai.

Juga, jangan sampai timbul kesan bahwa Ombudsman adalah lembaga yang lebih tinggi dari DPR, karena ia turut mengawasi anggota DPR. Selain

itu, kesan adanya tumpang tindih dari setiap institusi, harus dihindari. Sebab, jika dipandang dari segi substansi pengaduan yang menjadi wewenang Ombudsman, seperti pemalsuan, intervensi, penanganan berlarut, inkompetensi, penyalahgunaan wewenang, keberpihakan, imbalan/praktek KKN/penyimpangan prosedur, penggelapan barang bukti, bertindak tidak layak, melalaikan kewajiban yang mungkin dilakukan oleh para anggota DPR, sudah ada institusi yang menangani hal tersebut, yaitu Dewan Kehormatan DPR. Sementara, di sisi lain, terdapat pemikiran, rakyat pemilih secara langsung dapat mengadukan perilaku menyimpang para wakilnya yang duduk di lembaga legislatif. Jadi, jika sistem pemilihan umum kita nantinya benar-benar telah dapat menciptakan DPR yang benar-benar mencerminkan sebagai wakil rakyat, maka pengawasan oleh perilaku anggota DPR dapat dilaksanakan oleh masyarakat pemilihnya secara langsung. Sehingga, fungsi Ombudsman akan lebih terfokus kepada upaya membantu pengawasan oleh DPR kepada penyelenggara pemerintahan ter asuk pengadilan.

Sementara itu, setelah mundurnya Soeharto, diketahui tuntutan terhadap perlindungan HAM di Indonesia meningkat pesat, mengingat selama beberapa dasawarsa belakangan ini telah berlangsung banyak kasus pelanggaran HAM yang serius. Karena itu, perubahan atau amandemen UU Kewarganegaraan menjadi sangat strategis untuk melindungi HAM warganegara Indonesia di dalam dan luar negeri. Adapun tulisan pertama yang terkait dengan HAM membahas mengenai pentingnya amandemen terhadap Undang-undang No. 62/1958, yang dalam perjalanan sejarahnya selama ini telah menunjukkan adanya penyalahgunaan wewenang dan birokrasi yang diskriminatif dalam hal pelayanan publik. Demikian pula beberapa ketentuan UU No. 62/1958 dinilai telah usang, dihadapkan pada struktur kelembagaan pemerintah penyelenggara kewenangan di bidang kewarganegaraan. Adapun UU Kewarganegaraan yang ada selama ini sudah berusia 44 tahun dan kurang mengantisipasi perkembangan globalisasi. Padahal, menurut penulis bagian kajian ini, globalisasi, kemajuan teknologi terutama, teknologi informasi dan komunikasi, arus kuat reformasi, termasuk reformasi di bidang hukum, dan meningkatnya kesadaran akan hak asasi manusia telah membawa implikasi yang sangat luas dalam seluruh tatanan dan aspek kehidupan

masyarakat, bangsa, dan negara. Di pihak lain, tidak dapat dihindari adanya pengaruh global dan situasi perkembangan masyarakat yang berlangsung, yang telah mengakibatkan terjadi pergeseran nilai dan munculnya nilai-nilai instrumental baru. Sehingga, RUU Kewarganegaraan yang baru, harus dibangun dalam suatu bingkai nilai yang berakar pada sistem nilai budaya Indonesia yang majemuk dan juga sistem nilai yang lahir dari kebutuhan tatanan masyarakat global.

Sementara, bila dikaji secara mendalam, UU No. 62/1958 mengandung beberapa nilai-nilai diskriminasi yang bertentangan dengan semangat untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia sebagaimana dianut dalam UUD 1945 (Perubahan Kedua Pasal 28D ayat (4). Secara simultan, UU ini juga dinilai kurang menghargai kesetaraan dan kesejajaran jender antara laki-laki dan perempuan. Sedangkan, secara filosofis, beberapa substansi UU No. 62/1958 telah bertentangan atau tidak sejalan dengan beberapa UU yang dibentuk setelah itu, seperti Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan dan Undang-Undang No. 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965. Jadi, sekali lagi, globalisasi mendorong terjadinya transparansi, interaksi, dan mobilitas yang tidak lagi dapat dibatasi oleh batas-batas negara. Sehingga, RUU Kewarganegaraan yang baru harus dapat mengantisipasi berbagai masalah yang muncul sehubungan dengan perkembangan global tersebut. Masalah kewarganegaraan ganda, perkawinan antara warganegara Indonesia dengan orang asing, dan proses pewarganegaraan, sebagai konsekuensinya, masih perlu dirumuskan, agar tidak mengandung sifat-sifat yang diskriminatif, dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi.

Selanjutnya, tulisan kedua yang terkait dengan kajian RUU mengenai HAM, adalah analisis atas RUU Ratifikasi Tiga Kovenan Internasional tentang Hak Sipil, Politik, Sosial, Ekonomi, dan Budaya. Diungkapkan oleh penulisnya, perkembangan pesat pengakuan HAM dari sisi muatan konstitusi oleh Indonesia itu, sampai saat ini belum diimbangi oleh pengikatan diri Indonesia ke dalam instrumen HAM internasional sejak 3 dasawarsa keluarnya konvensi-konvensi internasional ICCPR dan ICESCR. Belum terikatnya Indonesia ke dalam dua konvensi tersebut dipengaruhi

oleh faktor politik dalam negeri, dimana selama pemerintahan Suharto HAM dianggap menjadi faktor pendestabilisasi pemerintahan. Namun, keberhasilan gerakan reformasi telah merubah persepsi Indonesia tentang HAM seperti keluarnya rencana Aksi HAM pada tahun 1998, yang merencanakan untuk meratifikasi beberapa konvensi internasional yang terkait dengan HAM, yang salah satunya tentang ICCPR dan ICESCR.

Diinformasikan, telah masuk ke DPR, usulan dari Komnas HAM untuk menggunakan hak inisiatif DPR dalam meratifikasi dua konvensi tersebut. Usulan tersebut terkait dengan lambannya pemerintah di dalam memajukan kedua konvensi tersebut ke DPR. Padahal, beberapa konvensi lain seperti Anti-Penyiksaan dan Kekerasan terhadap Anak telah diratifikasi, sebagai penjabaran lebih jauh dari Bagian Dua konvensi ini. Si penulis melihat 2 persepsi yang berbeda, yakni pihak DPR melihat konvensi tersebut penting, karena memuat ketentuan-ketentuan perlindungan HAM yang berpihak pada rakyat. Sedangkan pemerintah yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaannya, memiliki pertimbangan sendiri, yang menyangkut kapasitas organisasi pemerintahan dan budaya masyarakat di dalam memenuhi ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalamnya.

Lebih jauh lagi, si penulis melihat dua persoalan penting yang perlu dikaji dari usulan RUU ratifikasi konvensi internasional tentang HAM, yaitu proses, dan muatan ratifikasi, terutama mengenai substansi kovenan dan manfaatnya bagi kepentingan nasional Indonesia. Namun, diakui penulisnya, terlepas dari gradasi kepentingan yang berbeda dari DPR dan pemerintah, bila langkah ratifikasi segera dilakukan, maka proses pemantapan dari pelaksanaan penegakkan dan penghormatan HAM, dapat segera dilakukan baik melalui perundang-undangan maupun kebijakan pemerintah.

Di bagian akhir, terdapat 2 tulisan yang mengkaji 2 RUU yang terkait dengan reformasi di bidang ekonomi. Yang pertama, merupakan kajian terhadap RUU mengenai Perkreditan Perbankan. Hal ini menjadi penting karena yang menjadi perhatian dan bahan perdebatan adalah mengenai butir ketentuannya yang mewajibkan seluruh bank mengalokasikan 40% portofolio kreditnya bagi UKM. Penting, sebab pembatasan hingga 40% itu menyangkut banyak kepentingan baik dari kelompok bank, pelaku usaha khususnya UKM, pemerintah, dan tentu DPR sebagai inisiator. Kalangan

DPR sendiri berpendapat sudah sewajarnya kebijakan ini diambil, mengingat perbankan yang selama ini hidup dari bunga SBI bisa memberikan kontribusi dalam pemulihan ekonomi dengan menyalurkan kreditnya ke sektor UKM. Adapun penetapan angka pengikat 40% bagi bank, sebetulnya tidak terlalu besar, mengingat yang menjadi penopang perekonomian adalah UKM dengan proporsi 98% dari total pelaku usaha nasional. Sebagai konsekuensinya, untuk mengikat perbankan menyalurkan kreditnya ke sektor UKM, perlu ada ketentuan perundangan yang mengikat perbankan. Hal ini terkait juga dengan upaya melaksanakan ekonomi kerakyatan sesuai dengan amanat UU 45, TAP MPR No. XVI/1998, dan UU No. 25/2000 mengenai Program Pembangunan Nasional (Propenas). Namun, di sisi lain, bagi bank pelaksana, ketentuan ini nantinya merupakan ancaman atas kebebasan untuk menentukan keputusan pemberian kredit, sesuai dengan pertimbangan dan prinsip-prinsip yang dianutnya. Padahal, mereka juga dituntut agar mampu memenuhi target penyaluran 40% dari total kreditnya untuk sektor UKM(Usaha kecil dan menengah). Artinya hampir seluruh bank di Indonesia yang selama ini terfokus pada nasabah korporasi, diharuskan menyalurkan kredit menjangkau sektor UKM.

Adapun salah satu tujuan diajukannya RUU Perkreditan itu, menurut penulisnya, adalah untuk memberikan arahan yang jelas atas usaha perbankan dalam menyalurkan kredit. Pada RUU tersebut diatur hak dan kewajiban bank dan nasabah dalam aktifitas pelepasan kredit, termasuk sanksi yang melanggarinya. Akibatnya, pihak perbankan jelas-jelas menolak, karena sejauh ini memang tidak memiliki pengalaman bisnis ritel maupun sumber daya manusia, sistem dan teknologi yang bisa menjangkau pelaku usaha kecil. Selain itu, penetapan besaran proporsi kredit di tengah ketidak-pastian sektor riil dan peta perbankan yang berbeda, akan membuat kaku kebijakan, mengingat ada bank yang memang mengambil pokok di korporasi dan ada yang ritel. Sementara, sejak krisis nilai tukar yang berlanjut menjadi krisis moneter dan ekonomi yang dialami Indonesia sejak pertengahan tahun 1997, diketahui perbankan sampai saat ini sedang mencari bentuk untuk menentukan segmentasi pasar, mengingat pada suatu saat bisa didominasi sektor usaha kecil, dan di saat lain, bisa didominasi usaha besar. Sehingga, terdapat beberapa bank yang tidak

keberatan dengan pembatasan tersebut, namun tidak setuju bila ketentuan itu dimasukkan ke dalam UU dan cukup diatur dengan ketentuan di bawah UU.

Lalu, tulisan kedua bagian terakhir ini membahas mengenai pentingnya RUU Keuangan Negara, mengingat pada dasarnya keuangan negara berasal dari rakyat sehingga pemberian kewenangannya harus diatur dalam Undang-undang. Juga, dalam perspektif penulisnya, karena hakekat dari keuangan negara atau APBN adalah kedaulatan, maka penetapannya harus dilakukan oleh suatu undang-undang. Sementara, selama ini, praktik pengelolaan keuangan negara memperlihatkan terjadinya penyimpangan yang parah, yang secara langsung memperlihatkan ketidakefisienan, seperti dapat dilihat dari tingginya angka realisasi APBN dibandingkan dengan perencanaan semula; dan timbulnya praktik-praktek ketidakdisiplinan seperti anggaran di luar APBN (*off-budget*), pengeluaran SPJ fiktif dan praktik *mark-up*; serta tidak tercapainya sasaran-sasaran pembiayaan, akibat tingkat korupsi tertinggi.

Si penulis mengemukakan argumentasinya, bahwa, ketidakefisienan ini salah satunya bersumber dari instrumen kebijakan yang tidak mampu menjadi landasan dalam manajemen keuangan. Sedangkan ketidakefisienan bisa berlangsung karena telah didukung dengan adanya anggaran negara yang tidak sehat, yang telah ditandai dengan kebijakan defisit sepanjang sejarah keuangan Indonesia, yang memberikan dampak terhadap membengkaknya utang luar negeri. Sehingga, berhadapan dengan kondisi tersebut, dipandang perlu adanya perbaikan dalam hal pengelolaan keuangan negara, sejalan dengan amanat Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2000, yang telah menghasilkan TAP MPR No.VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000. Adapun dalam TAP tersebut, khususnya bagian laporan Badan Pemeriksa Keuangan, MPR telah memerintahkan untuk segera mengadakan 3 undang-undang di bidang keuangan negara, yaitu Undang-undang tentang Keuangan Negara; Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara; dan Undang-Undang tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara oleh BEPEKA. Sehingga, sebagai tindak-lanjutnya, pemerintah, pada tanggal 29 September 2000,

telah mengajukan 3 paket RUU itu ke DPR.

Secara lebih detil, si penulis kajian ini telah membahas prinsip-prinsip dan materi keuangan negara, dengan pandangan akademis, yang juga dibantu oleh pendekatan teoritis yang digunakannya. Secara khusus, penulisnya menggarisbawahi, bahwa belum diturnya dalam APBN mengenai keadaan *deadlock* pembahasan atau terjadi perdebatan yang panjang (melebihi batas waktu pelaksanaan tahun anggaran) antara pemerintah dengan DPR, menyebabkan perlu adanya aturan mengenai anggaran darurat. Di samping itu, perlu juga diperhatikan mengenai belum diturnya masalah Penyesuaian APBN. Padahal, secara realistik, terutama di saat perekonomian dilanda ketidakpastian dan krisis ekonomi yang berkelanjutan, penyesuaian anggaran selalu muncul. Selanjutnya, diingatkan, bahwa pengelolaan keuangan negara juga sangat terkait dengan masalah dan pihak lainnya, misalnya hubungan dengan Bank Indonesia. Dikatakan oleh penulisnya, seringkali kebijakan Bank Sentral dapat langsung berkaitan dengan APBN, seperti kebijakan devaluasi dan revaluasi mata uang, serta kebijakan menaikan dan menurunkan suku bunga deposito. Karena itu, menjadi pertanyaan, apakah hal tersebut juga harus diatur, mengingat hal ini dapat bertentangan dengan kemandirian Bank Sentral sebagai otoritas moneter. Karena, bisa saja kebijakan di atas, yang membawa dampak terhadap APBN, merupakan masalah moneter yang mendesak harus dilakukan.

Permasalahan berikutnya yang patut diperhatikan menurut si penulis adalah masalah anggaran daerah, karena menyangkut pendeklasian kekuasaan keuangan negara dari Presiden selaku pemegang kekuasaan umum kepada daerah. Selain itu, eksistensinya didukung dengan adanya undang-undang lain yang mempunyai keterkaitan dengan keuangan daerah, misalnya UU tentang Perimbangan Keuangan Daerah. Permasalahan lainnya adalah mengenai masih dominannya anggaran negara di luar APBN, mengingat anggaran di luar APBN dalam praktiknya banyak disalahgunakan, seperti penggunaan dana Bulog, atau dana-dana dari BUMN. Terakhir, permasalahan yang tidak kecil artinya adalah mengenai masalah pemeriksaan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara, yang hingga saat ini belum mendapat tempat pengaturannya. Padahal, disadari si penulis, pemeriksaan

pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara sangat penting dalam menciptakan akuntabilitas keuangan negara.

Demikianlah, pengantar dari Editor untuk buku tahunan edisi bunga rampai yang memuat pengkajian RUU yang dibuat dan dibahas oleh DPR sepanjang tahun 2002. Disadari, masih banyak RUU yang harus dibuat atau dibahas oleh DPR dan pemerintah. Rancangan (*draft*) RUU dan penyempurnaan substansi atau materinya diharapkan dapat dikaji dalam edisi buku tahunan lainnya, dengan hasil yang jauh lebih komprehensif dan baik. Akhirnya, diharapkan, semoga buku bunga rampai ini dapat memberi manfaat luas bagi banyak pihak, terutama mereka yang sangat *concern* dengan kinerja DPR dan proses reformasi hukum di Indonesia secara serius.

Jakarta, Januari 2003

Poltak Partogi Nainggolan

Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) DPR

BAB I

ANALISIS HUKUM TERHADAP PERUBAHAN UU NO. 5 TAHUN 1991 TENTANG KEJAKSAAN DALAM KAITANNYA DENGAN SISTEM PENUNTUTAN DI INDONESIA

Oleh: Novianti*

I. Pendahuluan

Masalah penegakan hukum berkaitan erat dengan upaya mewujudkan dan menegakkan supremasi hukum dalam masyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan pilar utama yang dapat menempatkan negara Indonesia sebagai negara hukum. Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, pada Bab IV C, bagian Hukum telah mengamanatkan perlunya reformasi di bidang hukum untuk mendukung penanggulangan krisis di bidang hukum. Demikian pula, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IV/MPR/1999 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, pada bagian hukum juga mengamanatkan hal yang sama. Dengan demikian penegakan hukum diarahkan untuk meningkatkan kesadaran hukum, menjamin penegakan, pelayanan dan kepastian hukum.

Namun demikian, usaha reformasi di bidang penegakan hukum masih belum tercapai atau belum mendekati harapan yang ideal, hal ini dapat dilihat dari indenpendensi atau kemandirian dan harmonisasi dari institusi penegakan hukum terhadap kekuasaan negara lainnya. Kebijakan penanganan permasalahan hukum, terutama yang bernuansa politik selalu tidak dapat dilepaskan dari campur tangan politis dan institusi negara yang berkepentingan terhadapnya. Oleh karena itu, intervensi terhadap institusi penegakan hukum oleh kekuasaan institusi negara lainnya atau sesama penegak hukum menjadi kendala bagi penegakan hukum itu sendiri.

Kejaksaan sebagai salah satu institusi penegakkan hukum yang tugas dan wewenangnya dalam bidang penuntutan umum dalam peradilan

* Penulis adalah peneliti bidang Hukum di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I), Sekretariat Jenderal DPRRI.

pidana, juga tidak luput dari permasalahan independensi atau kemandirian dengan institusi penegak hukum lainnya dalam suatu sistem peradilan pidana. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, antara lain meletakkan kejaksaan sebagai aparat pemerintah belum menjawab permasalahan yang dihadapi oleh kejaksaan.

Disamping itu Jaksa Agung beserta institusinya yang berada dibawah kontrol eksekutif dapat dilihat dari susunan organisasi dan tata kerja kejaksaan yang ditetapkan oleh Presiden dan Jaksa Agung juga diangkat dan diberhentikan serta bertanggung jawab kepada Presiden (Pasal 19). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sistem penuntutan di Indonesia masih belum sempurna. Ini nampak pada ketidakmandiriannya Jaksa Agung dan instansinya yang masih berada dibawah kontrol eksekutif. Sistem penuntutan seperti ini tentunya akan berimplikasi terhadap kebijakan penuntutan, karena jaksa bukan hanya sebagai *law enforcement officer*, tapi juga sebagai birokrat yang sekaligus politikus. Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimanakah sistem penuntutan di Indonesia dan apakah perlu diadakan pembaharuan terhadap sistem penuntutan tersebut?

II. Kerangka Pemikiran

Pada Pasal 1 angka 7 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana merumuskan defenisi penuntutan adalah "tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan."

Dengan cara perumusan pada Pasal 1 angka 7 KUHAP itu, maka semua kegiatan dalam rangka pelimpahan perkara ke pengadilan termasuk penuntutan. Selanjutnya, dalam ketentuan Pasal 37 KUHAP tindakan penuntutan hanya menyangkut pelimpahan perkara pidana ke pengadilan yang berwenang. Dengan demikian, tindakan mempelajari/meneliti berkas perkara tahap pertama, pemberian petunjuk kepada penyidik guna melengkapi hasil penyidikannya, tindakan mengembalikan berkas perkara kepada penyidik dan tindakan menyatakan hasil penyidikan sudah lengkap termasuk pengertian penuntutan. Padahal, kegiatan-kegiatan tadi termasuk

kegiatan menyusun surat dakwaan hanyalah merupakan persiapan melakukan penuntutan.

Selain itu pengertian penuntutan menurut Wirjono Prodjodikoro adalah "menuntut seorang terdakwa di muka hakim pidana adalah menyerahkan perkara seorang terdakwa dengan berkas perkaranya kepada hakim, dengan permohonan supaya hakim memeriksa dan kemudian memutuskan perkara pidana itu terhadap terdakwa."¹⁾ Jadi, dari pengertian penuntutan tersebut, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa penuntutan merupakan suatu proses dari beberapa tindakan yang harus dilakukan oleh Jaksa.

Selanjutnya, mengenai Sistem penuntutan dapat diklasifikasikan atas dua kategori. Hal ini didasarkan atas *the functions of the institution of prosecution* (fungsi-fungsi dari lembaga penuntutan). Kategori ini disebut dengan Sistem Penuntutan Tunggal (*Single Public Prosecution system*). Kategori kedua dinamakan dengan *the conduct of prosecution system in court* (pedoman sistem penuntutan di pengadilan). Kategori ini disebut dengan Sistem Penuntutan Ganda (*Dual Public Prosecution System*)²⁾.

Dalam Sistem Penuntutan Tunggal terdapat beberapa karakteristik. *Pertama*, kejaksaan merupakan suatu lembaga independen yang dipimpin oleh Jaksa Agung. *Kedua*, pengangkatan Jaksa Agung tidak bersifat politis sehingga tidak terpengaruh dengan perubahan dalam kabinet. Jaksa Agung dalam menjalankan fungsi sehari-harinya tidak dibawah kontrol politik atau kekuasaan eksekutif. Jaksa Agung mempunyai kemandirian yang dijamin oleh konstitusi. *Ketiga*, kepolisian tidak melakukan fungsi penuntutan. Peran kepolisian dibatasi hanya hanya pada fungsi penyidikan. Walaupun demikian, kejaksaan mempunyai kewenangan untuk melakukan penyidikan tambahan (*supplementary investigation*) baik dilakukan atas dasar hasil penyidikan kepolisian maupun inisiatif sendiri. *Keempat*, kejaksaan memiliki kewenangan diskresi untuk tidak melakukan penuntutan terhadap suatu kasus, walaupun terdapat bukti yang kuat (*prima facie evidence*). *Kelima*, kejaksaan juga berwenang menghentikan proses peradilan dalam tingkatan manapun, sebelum diputuskan oleh pengadilan.

¹⁾ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Cet.I. (Bandung Sumur, 1983), 52.

²⁾ Joko Yuhono, "Pembaharuan Sistem Penuntutan", Makalah Disampaikan pada Seminar di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I), DPR, Jakarta, Maret 2002.

Dalam sistem penuntutan ganda, karakteristik yang paling menonjol adalah fungsi penuntutan dilakukan oleh kepolisian. Walaupun Jaksa Agung yang berwenang untuk mengkontrol dan bertindak sebagai supervisinya. Biasanya, penuntutan oleh kepolisian ini dilaksanakan pada pengadilan tingkat rendah. Negara-negara yang menerapkan sistem penuntutan ini antara lain, Jepang, Republik Korea, Thailand, Cina, Maroko dan Nepal.

III. Sistem Penuntutan di Indonesia

Sistem penuntutan di Indonesia diatur menurut ketentuan Pasal 284 ayat (2) KUHAP dan Penjelasan Pasal 14 ayat (1) huruf a UU No. 28/1997. Kewenangan penuntutan dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat (1) UU Kejaksaan, Pasal 13 dan Pasal 137 KUHAP. Dalam Pasal 2 ayat (1) UU No.5/1991 dikatakan, "Kejaksaan Republik Indonesia, selanjutnya dalam undang-undang ini disebut kejaksaan, adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan". Selanjutnya, di bagian Penjelasan juga disebutkan, "Kejaksaan adalah satu-satunya lembaga pemerintahan pelaksana kekuasaan negara yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang penuntutan dalam penegakan hukum dan keadilan di lingkungan peradilan umum."

Kedua pengertian di atas mengandung perbedaan yang mendasar. Di bagian Penjelasan, pengertian kejaksaan lebih sempit dibandingkan dengan Pasal 2 ayat (1). Penjelasan memberikan kewenangan kejaksaan di bidang penuntutan hanya terbatas dalam peradilan umum. Sedangkan, Pasal 2 ayat (1) dapat diartikan bahwa kewenangan kejaksaan di bidang penuntutan berlaku untuk semua peradilan.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) tersebut berarti, kedudukan kejaksaan berada pada kekuasaan eksekutif. Hal ini tidak terlepas dari penafsiran terhadap konstitusi. Dalam UUD 1945 kedudukan kejaksaan tidak diatur. Berdasarkan hal ini, maka diambil suatu kesimpulan bahwa kejaksaan berada dalam kekuasaan eksekutif. Karena itu, keluarnya Undang-Undang Kejaksaan dianggap sebagai penegasan tentang kedudukan kejaksaan.

Sebaliknya, kewenangan penyidikan terdapat dalam Pasal 14 ayat (1) huruf a UU No. 28/1997 yang menyatakan bahwa Kepolisian Negara RI berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak

pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan perundang-undangan lainnya. Pasal 6 ayat (1) KUHAP menyatakan bahwa penyidik adalah pejabat polisi negara RI dan pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

Jadi, dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa sistem penuntutan di Indonesia memiliki beberapa karakteristik: *Pertama*, kewenangan penuntutan dilaksanakan oleh kejaksaan, penyidikan oleh kepolisian dan pejabat pegawai negeri sipil. Untuk pengecualian, tindak pidana khusus, seperti Tindak Pidana Subversif dan Korupsi, penyidikan dilakukan oleh kejaksaan. *Kedua*, kejaksaan mempunyai kewenangan diskresi. Diskresi itu bisa berupa diskresi penuntutan ataupun diskresi eksekusi. Pasal 8 UU No. 5/1991 menegaskan bahwa kejaksaan berwenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Pasal 14 huruf "i" KUHAP, penuntut umum mempunyai wewenang menutup perkara demi kepentingan hukum. *Ketiga*, kejaksaan mempunyai kewenangan untuk menghentikan proses peradilan pada tingkat manapun, sebelum diajukan ke pengadilan. *Keempat*, Jaksa Agung beserta institusinya berada di bawah kontrol eksekutif. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan-ketentuan yang diatur oleh UU No. 5/1991. Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan (Pasal 2 ayat (1)). Susunan organisasi dan tata kerja kejaksaan ditetapkan oleh Presiden (Pasal 6 ayat (1)). Pembentukan Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri dengan Keputusan Presiden (Pasal 6 ayat (2)). Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggung jawab kepada Presiden (Pasal 19).

Jadi, dapat dikatakan, kewenangan kejaksaan di bidang penuntutan di mana kewenangan ini diperoleh karena kejaksaan mewakili kepentingan umum. Kepentingan umum bukanlah kepentingan pemerintah, melainkan kepentingan negara. Munculnya kepentingan ini karena negara berperan serta dan bertanggung jawab dalam pembangunan masyarakat baik spiritual maupun materiil. Hal ini didasarkan atas berkembangnya Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Salah satu ciri dan tipe negara ini adalah berperannya negara dalam kehidupan masyarakat untuk mencapai

³⁾ Azhari, *Negara Hukum Indonesia-Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Cet.1. (Jakarta: UI-Press, 1995), 50.

⁴⁾ Prinsip ini terdapat dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

kesejahteraan. Di samping itu, supremasi hukum dan Hak Azazi Manusia harus ditegakkan.³⁾ Untuk menjalankan tugas dan kewenangannya, maka kejaksaan harus mendasarkan pada prinsip hukum, yaitu *equality before the law*, yaitu semua orang dihadapan hukum sama.⁴⁾ Prinsip ini penting untuk menjaga netralitas sehingga tidak ada diskriminasi hukum.

Dalam kaitannya dengan sistem penuntutan, sistem penuntutan Indonesia merupakan Sistem Penuntutan Tunggal yang belum sempurna. Ini terlihat dari ketidakmandiriannya Jaksa Agung dan institusinya. Baik Jaksa Agung maupun institusinya masih berada di bawah kontrol kekuasaan eksekutif. Sistem penuntutan ini berimplikasi terhadap kebijakan penuntutan. Karena, jaksa bukan hanya sebagai petugas penegak hukum, tetapi juga sebagai birokrat yang sekaligus politikus. Sehingga, dalam kebijakan penuntutan ada tiga kepentingan. Dalam pelaksanaannya, kepentingan politik berada pada tataran yang paling tinggi, sedangkan kepentingan penegakan hukum sendiri berada pada tingkat paling bawah. Ini terlihat pada kasus-kasus yang menyangkut kepentingan politik pemerintah, seperti kasus Sri Bintang Pamungkas dan Peristiwa 27 Juli. Keadaan ini menempatkan posisi kejaksaan sebagai pedang sang penguasa dan bukan sebagai pedang keadilan.

IV. Pembaharuan Sistem Penuntutan

Dengan melihat kondisi sistem penuntutan di Indonesia sebagaimana diuraikan di atas, diperlukan suatu pembaruan terhadap sistem penuntutan dan juga upaya-upaya untuk:

- (1) menegakkan supremasi hukum;
- (2) meningkatkan kinerja kejaksaan;
- (3) menghilangkan kepentingan politik dalam pembentukan kebijakan penuntutan. Kebijakan penuntutan harus dilandasi kepentingan penegakan hukum bukan kepentingan lainnya;
- (4) mencegah intervensi pihak lain terhadap kejaksaan;
- (5) memperbaiki sistem peradilan pidana.

Di samping itu, hal penting lainnya adalah memandirikan Jaksa Agung dan institusinya. Kemandirian adalah penentuan diri sendiri dalam batas-

batas tertentu dan tidak bersifat absolut. Kemandirian ini dibutuhkan untuk menghindari intervensi pemerintah dalam kebijakan penuntutan. Ruang lingkup kemandirian kejaksaan terdiri atas tiga. *Pertama*, kemandirian institusional, yaitu kemandirian yang berkaitan dengan kejaksaan sebagai suatu lembaga. Kemandirian institusional memposisikan kejaksaan bukan lagi di bawah eksekutif. Karena itu, kejaksaan bukan sebagai lembaga pemerintahan, tetapi sebagai lembaga negara yang independen yang melaksanakan kekuasaan negara terutama di bidang penuntutan.

Kedua, kemandirian personal ialah kemandirian yang berhubungan dengan Jaksa Agung sebagai pemimpin institusi. Menjadikan Jaksa Agung tidak lagi berada di bawah kontrol kekuasaan eksekutif. Dalam Pasal 19 Undang-Undang Kejaksaan ditegaskan bahwa Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggung jawab kepada Presiden. Ketentuan ini semakin menegaskan bahwa kejaksaan adalah alat pemerintah. Dengan ketentuan ini berarti Jaksa Agung merupakan pembantu Presiden. Oleh karena itu, kebijakan-kebijakan Jaksa Agung ditentukan oleh Presiden. Dengan kedudukan Jaksa Agung demikian, maka akan mudah diintervensi oleh kekuasaan eksekutif dalam hal ini presiden. Adanya intervensi ini menimbulkan kesulitan bagi Jaksa Agung untuk melaksanakan kebijakannya tidak terlepas dari kepentingan politik eksekutif. Selain itu, intervensi juga menghambat diterapkannya prinsip *equality before the law*. Oleh karena itu, perlu dilakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 19 tersebut. Untuk menjaga independensi kejaksaan, maka pengangkatan dan pemberhentian jaksa Agung dilakukan oleh Presiden atas usul DPR. Pengangkatan dan pemberhentian oleh Presiden ini harus diartikan dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara, bukan sebagai Kepala Eksekutif. Mengenai pertanggungjawaban kejaksaan harus menyampaikannya kepada DPR. Kemandirian ini harus dijamin oleh konstitusi dan undang-undang.

Ketiga, kemandirian fungsional adalah kemandirian yang berkenaan dengan tugas jaksa sebagai penuntut umum. Jaksa bebas dalam melaksanakan fungsinya sebagai penuntut umum. Jaksa tidak lagi sebagai tukang yang hanya menjalankan perintah atasannya. Dalam mewujudkan independensi kejaksaan tidak mungkin dilepaskan dengan peran dan kedudukan jaksa. Jaksa merupakan ujung tombak dalam merealisasikan

kebijakan-kebijakan kejaksaan. Oleh karena itu perlu menempatkan kedudukan jaksa pada posisi yang proporsional.

Adapun selama ini jaksa lebih merupakan kepanjangan tangan dari atasannya. Dalam pelaksanaan tugasnya Jaksa lebih melihat pada kepentingan-kepentingan atasannya. Dengan posisi yang demikian jaksa tidak lebih dari seorang tukang yang hanya menjalankan kemauan si pemesan. Kedudukan jaksa yang demikian tidak bisa dilepaskan dari peran militer yang sangat besar dalam perkembangan kejaksaan. Karena itu, tidak dapat dihindarkan masuknya militerisme ke dalam kejaksaan. Posisi tersebut telah membangun garis komando sebagaimana layaknya militer. Padahal dalam penegakan hukum haruslah memperhatikan rasa keadilan yang terdapat dalam masyarakat. Disamping itu seorang jaksa bukanlah menjalankan tugas yang bersifat birokratis.

Refleksi dari militerisme tersebut dapat dilihat dalam Pasal 8 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Kejaksaan. Pasal 8 ayat (2) menyebutkan bahwa dalam melakukan penuntutan jaksa bertindak untuk dan atas nama negara serta bertanggung jawab menurut saluran hirarki. Pasal ini menimbulkan permasalahan. Disebutkan bahwa jaksa bertindak untuk dan atas nama negara, artinya wewenang jaksa untuk melakukan penuntutan diberikan oleh negara. Karena itu, harus dipertanggung-jawabkan kepada negara, bukan kepada saluran hirarki yang ada. Saluran tersebut hanya memberikan advis dan melakukan kontrol.

Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa Jaksa Agung adalah pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan. Kata "mengendalikan" lebih bernuansa militeristik. Pasal ini menandaskan adanya sentralisasi pelaksanaan penuntutan. Semua yang berkaitan dengan tugas penuntutan bermuara pada Jaksa Agung. Jaksa hanya sebagai pelaksana belaka. Oleh karena itu dalam rangka melaksanakan penegakan hukum yang berkeadilan dan demokratisasi hukum, maka perlu memberikan peran yang lebih besar kepada jaksa. Jaksa harus diberi tanggung jawab penuh untuk melaksanakan tugasnya. Fungsi atasan hanya memberikan advis dan kontrol bila terjadi penyimpangan. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka jaksa harus dalam posisi independen. Adalah suatu hal yang mustahil menjadikan jaksa yang profesional, bila jaksa tersebut tidak pernah dibebani

tanggung jawab yang penuh. Profesional itu akan tumbuh dengan adanya tanggung jawab yang dipikulnya. Sedangkan untuk mencegah adanya penyimpangan, maka perlu dilakukan pengawasan yang ketat dan sanksi yang berat. Dengan demikian, akan terbentuk jaksa yang profesional dan bertanggung jawab. Untuk kepentingan itu, maka perlu dihapuskannya Rentut (Rencana Penuntutan).

Selanjutnya, hal penting lainnya yang perlu diperbaharui adalah mengenai posisi kejaksaan dalam sistem peradilan pidana. Adanya spesialisasi, diferensiasi, dan kompartemenisasi yang dilakukan KUHAP, hubungan penyidikan dan penuntutan menjadi terpisah. Akibatnya, baik kepolisian maupun kejaksaan berjalan sendiri-sendiri. padahal, penyidikan merupakan rangkaian yang tak terpisahkan dari proses penuntutan. Hasil penyidikan akan menjadi dasar untuk melakukan penuntutan.

Agar penanggulangan kejahatan dapat efektif, maka keterpaduan dalam sistem peradilan pidana merupakan suatu keharusan. Salah satu faktor mendasar yang menghalangi efektifitas sistem peradilan pidana adalah ketidak teraturan di dalam sistem peradilan pidana yang ada. Unsur-unsur dari sistem peradilan pidana, yaitu polisi, jaksa, pengadilan dan lembaga permasyarakatan terlihat bekerja sendiri. Untuk mencapai tujuan sistem peradilan pidana, semua komponen dalam sistem ini haruslah dapat bekerja secara terpadu. Mungkin saja, masing-masing komponen tersebut secara individual mampu berfungsi dengan baik atau cukup efisien, namun tanpa keterpaduan di antara semua komponen tidak dapat menghasilkan tujuan yang telah dicanangkan.

V. Lembaga Prapenuntutan

Berdasarkan uraian di atas, maka hal yang perlu mendapat perhatian dalam kerjasama dan koordinasi antara Polisi dan Jaksa dalam sistem peradilan pidana adalah mengefektifkan lembaga prapenuntutan. Prapenuntutan adalah lembaga hukum baru yang bersifat inovasi, karena tidak dikenal dalam sistem hukum acara pidana yang lama (HIR). Mengingat bahwa prapenuntutan tersebut adalah suatu hal yang baru dikenal dalam hukum acara pidana kita, seyogyanyalah terhadap hal tersebut diberikan penjelasan yang lugas, sehingga tidak mengandung banyak pertanyaan

dan akan lebih konkret dalam pelaksanaannya. Suatu lembaga hukum yang baru dikenal perlu memberikan penjelasan yang rinci, tentang bagaimana sifat dan coraknya, apa maksud dan tujuannya serta sejauhmana ruang lingkupnya. Dengan adanya kejelasan tentang hal itu, maka tidak akan ada keragu-raguan dalam pelaksanaannya dalam praktek⁵⁾.

Mengenai prapenuntutan ini, dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana diatur dalam Pasal 14 butir "b", yang menyatakan, "Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik".

Jadi, tindakan-tindakan jaksa yang harus dilakukan sebelum ia melakukan penuntutan suatu perkara pidana ke sidang pengadilan dapat diuraikan sebagai berikut:

- (1) Mempelajari dan meneliti berkas perkara pidana yang diterima dari penyidik, apakah cukup kuat dan terdapat cukup bukti-bukti bahwa tertuduh telah melakukan tindak pidana. Apabila menurut pendapatnya, berkas perkara tersebut kurang lengkap, maka ia segera mengembalikan berkas perkara tersebut kepada penyidik untuk dilengkapi;
- (2) Setelah diperoleh gambaran yang jelas dan pasti tentang adanya tindak pidana yang dilakukan oleh tertuduh maka atas dasar itu jaksa membuat surat dakwaan. Selanjutnya, untuk menyusun tuntutannya, jaksa harus membuktikan surat dakwaannya itu di sidang pengadilan dan apabila dakwaannya itu terbukti barulah jaksa menyusun tuntutannya.

Mengenai pengertian prapenuntutan ini belum ada keseragaman pendapat antara para ahli, sehingga berbagai pendapat telah dikemukakan. Meskipun terdapat keanekaragaman pendapat mengenai prapenuntutan itu, akan tetapi bila pendapat-pendapat itu kita pahami dengan seksama, ternyata terdapat kesamaan inti dalam keragaman pendapat tersebut. Harjono Tjitisubono (sebagaimana dikutip oleh A. Hamzah) dalam diskusi yang diadakan oleh Lembaga Bantuan Hukum Surabaya tanggal 5 Desember 1981, juga menyatakan tidak jelasnya apa yang dimaksud

⁵⁾ Harun M. Husein, *Penyidikan dan Penuntutan dalam Proses Pidana*, Cet.1. (Jakarta, PT. Rineka Cipta, 1991), 230.

dengan prapenuntutan itu. Lebih lanjut Andi Hamzah menyatakan, rupanya yang dimaksud dengan istilah prapenuntutan ialah tindakan penuntut umum untuk memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan oleh penyidik. Inilah yang terasa janggal, karena memberikan petunjuk untuk menyempurnakan penyidikan disebut prapenuntutan. Hal ini seperti dalam aturan lama (HIR) termasuk penyidikan lanjutan. Pembuat Undang-undang hendak menghindari kesan seakan-akan jaksa atau penuntut umum itu mempunyai wewenang penyidikan lanjutan, sehingga hal ini disebut prapenuntutan⁶⁾.

Di samping itu, prapenuntutan ini merupakan inovasi para pembuat Undang-undang yang melihat adanya masalah dalam hubungan polisi dan jaksa untuk menciptakan suatu formula yang pada satu sisi dapat menjembatani antara polisi dan jaksa dalam sistem peradilan pidana, dan pada sisi lain menghindari kesan bahwa polisi adalah tangan kanan jaksa dalam penyidikan. Dengan kata lain, formula ini merupakan suatu kompromi agar polisi tidak merasa sebagai bawahan jaksa dalam penyidikan, sebagaimana pada masa HIR, dan keterpaduan dalam sistem peradilan pidana, yang menjadi tuntutan di negara modern.⁷⁾

Jadi, dapat dikatakan untuk mendapatkan pengertian yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan prapenuntutan itu, sebaiknya kita harus menghubungkan antara Pasal 8 ayat 3 huruf "a", Pasal 14 huruf "a" dan "b", Pasal 110 dan Pasal 138 KUHAP. Dari rangkaian pasal-pasal tersebut akan nampak hal-hal sebagai berikut:

- (1) Pada tahap pertama penyidik hanya menyerahkan berkas perkara;
- (2) Dalam hal penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan tersebut masih belum/kurang lengkap, penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara itu kepada penyidik disertai petunjuk-petunjuk guna melengkapi hasil penyidikan, penyidik wajib segera melakukan penyidikan tambahan;
- (3) Penyidik dianggap selesai apabila dalam batas-batas waktu 14 hari penuntut umum tidak mengembalikan berkas perkara, atau apabila

⁶⁾ *Ibid.*, 231.

⁷⁾ Topo Santoso, *Polisi dan Jaksa: Keterpaduan atau Pergulatan?*, Cet. 1. (Jakarta: Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, 2000), 102.

sebelum batas waktu tersebut berakhir telah ada pemberitahuan tentang hal itu dari penuntut umum kepada penyidik;

- (4) Penuntut umum setelah menerima berkas perkara segera mempelajari dan meneliti berkas perkara dan dalam waktu tujuh hari wajib memberitahukan kepada penyidik apakah hasil penyidikan sudah lengkap atau belum;
- (5) Apakah hasil penyidikan belum lengkap, penuntut umum mengembalikan berkas perkara dengan petunjuk tentang hal yang harus dilengkapi dan dalam batas waktu 14 hari sejak penerimaan kembali berkas perkara, penyidik harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara itu kepada penuntut umum.

Dengan memperhatikan rangkaian ketentuan pasal-pasal tersebut, maka yang dimaksud dengan prapenuntutan adalah kewenangan penuntut umum untuk mempersiapkan penuntutan yang akan dilakukannya dalam suatu perkara, dengan cara mempelajari/meneliti berkas perkara hasil penyidikan yang diserahkan penyidik kepadanya guna menentukan apakah persyaratan yang diperlukan guna melakukan penuntutan sudah terpenuhi atau belum oleh hasil penyidikan tersebut. Bila dari hasil penelitian itu ternyata bahwa persyaratan untuk melakukan penuntutan telah terpenuhi, maka ia memberitahukan kepada penyidik bahwa hasil penyidikan itu sudah lengkap. Sebaliknya bila ternyata hasil penyidikan belum memenuhi persyaratan-persyaratan penuntutan, maka ia akan mengembalikan berkas perkara itu kepada penyidik disertai petunjuk guna melengkapinya.

Namun, dalam masalah prapenuntutan ini ada beberapa masalah yang muncul antara lain:

- (1) Perbedaan persepsi antara Polisi dan Jaksa. Di satu pihak, polisi berpendapat bahwa jaksa sering memberikan petunjuk yang tidak jelas terhadap hasil pemeriksaannya, dan mengubah isi pasal-pasal tuduhan dari polisi, sehingga dapat melemahkan hasil pemeriksaan polisi di pengadilan. Padahal, polisi sudah merasa bekerja keras untuk itu. Di pihak lain, jaksa berpendapat bahwa polisi sering tidak melaksanakan petunjuk dari jaksa dengan benar, sehingga harus berkali-kali bolak-balik membuang waktu dan polisi sering memberikan dasar hukum pemeriksaan yang kurang kuat, sehingga dakwaan jaksa lemah di

pengadilan. Untuk itu, jaksa harus mengubah lagi, karena jaksa merasa ialah yang bertanggung jawab;

- (2) Tidak ditentukan batas berapa kali penyerahan kembali berkas perkara secara timbal balik dari penyidik kepada penuntut umum atau sebaliknya. Oleh karena itu, bisa terjadi bahwa atas dasar pendapat penuntut umum maka hasil penyidikan tambahan penyidik dinyatakan belum lengkap, berkas perkara bisa berlarut-larut bolak balik dari penuntut umum kepada penyidik atau sebaliknya;
- (3) Batas waktu yang ditentukan dalam Pasal 138 ayat (2) KUHAP, bahwa dalam waktu 14 hari sejak tanggal penerimaan berkas, penyidik sudah harus melengkapi hasil penyidikannya sesuai petunjuk penuntut umum. Persoalannya bagaimana bila dalam waktu 14 hari penyidik belum berhasil melengkapi hasil penyidikan atau penyidik tambahan sesuai dengan petunjuk penuntut umum.

Prapenuntutan adalah lembaga hukum baru, yang tidak dikenal dalam sistem hukum acara pidana yang lama (HIR). Oleh karena itu, seharusnya diberikan penjelasan yang tegas sehingga tidak mengandung banyak pertanyaan dan lebih mudah dalam pelaksanaannya. KUHAP perlu memberikan penjelasan yang lebih rinci, tentang apa maksud dan tujuan diadakannya lembaga prapenuntutan, berapa kali batas penyerahan kembali berkas perkara secara timbal balik dari penyidik kepada penuntut umum dan sebaliknya. Selain itu, perlu ditegaskan batas waktu penyerahan kembali berkas yang sudah lengkap seperti yang diharapkan oleh penuntut umum dan penyidik.

VI. Kesimpulan

Sistem penuntutan di Indonesia termasuk kategori apa yang disebut dengan *Single Public Prosecution System* (Sistem Penuntutan Tunggal) yang belum sempurna. Hal ini dapat dilihat dari beberapa karakteristik yakni: *Pertama*, kewenangan penuntutan dilaksanakan oleh kejaksaan dan penyidikan oleh kepolisian dan pejabat pegawai negeri sipil. *Kedua*, kejaksaan mempunyai kewenangan dikresi. *Ketiga*, kejaksaan mempunyai kewenangan untuk menghentikan proses peradilan pada tingkat manapun, sebelum diajukan ke pengadilan dan *keempat*, Jaksa Agung beserta

institusinya berada dibawah kontrol eksekutif. Jadi sistem tersebut tentunya akan berimplikasi terhadap kebijakan penuntutan, karena jaksa bukan hanya sebagai *law enforcement officer*, tetapi juga sebagai birokrat. Oleh karena itu, diperlukan suatu pembaharuan terhadap sistem penuntutan tersebut.

Agenda pembaharuan yang terpenting adalah memandirikan Jaksa Agung dan institusinya, yang terdiri atas tiga hal. *Pertama*, kemandirian institusional, yakni kemandirian yang berkaitan dengan kejaksaan sebagai suatu lembaga; *Kedua*, kemandirian personal, kemandirian yang berhubungan dengan Jaksa agung sebagai pemimpin institusi; dan *Ketiga*, kemandirian fungsional yakni kemandirian yang berkenaan dengan tugas jaksa sebagai penuntut umum. Agenda pembaharuan lainnya adalah mengenai posisi kejaksaan dalam sistem peradilan pidana, di mana unsur-unsur dalam sistem peradilan pidana yakni antara lain Polisi dan Jaksa harus dapat bekerja secara terpadu. Oleh karena itu, ada hal yang perlu mendapat perhatian dalam kerjasama antara polisi dan jaksa dalam sistem peradilan pidana yakni bagaimana mengefektifkan lembaga pra penuntutan.

Dengan adanya pembaharuan terhadap sistem penuntutan diharapkan adanya perbaikan dalam kinerja kejaksaan. Namun demikian, ada yang lebih penting dari sistem tersebut, yaitu mentalitas dan semangat aparat kejaksaan sendiri dalam menegakkan keadilan.

BIBLIOGRAFI

- Azhary, *Negara Hukum Indonesia-Analisis Yuridis tentang Unsur-Unsurnya*, Cet.1. Jakarta: UI-Press, 1995.
- Husein, Harun.M, *Penyidikan dan Penuntutan dalam Proses Pidana*, Cet.1. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1991.
- Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik Di Indonesia*, Cet.1. Jakarta: LP3ES, 1990.
- Lopa, Baharuddin, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*, Cet.1. Jakarta: Kompas, 2001.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Bandung: Sumur, 1983.
- Prodjohamidjojo, Martiman, *Kekuasaan Kejaksaan dan Penuntutan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Prakoso, Djoko, *Eksistensi Jaksa di Tengah-tengah Masyarakat*, Cet.1. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Santoso, Topo, *Polisi dan Jaksa: Keterpaduan atau Pergulatan?*, Cet.1. Jakarta: Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, 2000.
- Sudarto, *Peran Kejaksaan dalam Penyidikan Penuntutan dan Pemeriksaan Pidana dalam Sidang Pengadilan Negeri*, Semarang: Yayasan Lembaga Research dan Afiliasi Industri Universitas Diponegoro, Tanpa Tahun.
- Soesilo, R., *Hukum Acara Pidana-Prosedur Penyelesaian Perkara Pidana Menurut KUHP bagi Penegak Hukum*, Cet.1. Bogor: Politeia, 1982.

Makalah:

- Yuhono, Joko, "Pembaharuan Sistem Penuntutan", Makalah disampaikan pada seminar di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, DPR, Jakarta, Maret 2002
- Hamzah, Andi, "Posisi Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", Makalah disampaikan pada seminar di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, DPR, Jakarta, Juli 2000.

FRANCOIS

Even though the present author is not much interested in the history of the 18th century, he nevertheless has a certain interest in the history of the 19th century, and in particular in the history of the French Revolution. He has written several articles on this subject, and has also written a book on the French Revolution, which was published in 1980. This book is a collection of essays on various aspects of the French Revolution, including its causes, its course, its outcome, and its consequences. The book is divided into four main parts: the first part deals with the causes of the revolution; the second part deals with the course of the revolution; the third part deals with the outcome of the revolution; and the fourth part deals with the consequences of the revolution. The book is written in a clear and concise style, and is well-illustrated with numerous photographs and maps. The book is a valuable addition to the literature on the French Revolution, and is highly recommended to anyone interested in this subject.

Even though the present author is not much interested in the history of the 18th century, he nevertheless has a certain interest in the history of the 19th century, and in particular in the history of the French Revolution. He has written several articles on this subject, and has also written a book on the French Revolution, which was published in 1980. This book is a collection of essays on various aspects of the French Revolution, including its causes, its course, its outcome, and its consequences. The book is divided into four main parts: the first part deals with the causes of the revolution; the second part deals with the course of the revolution; the third part deals with the outcome of the revolution; and the fourth part deals with the consequences of the revolution. The book is written in a clear and concise style, and is well-illustrated with numerous photographs and maps. The book is a valuable addition to the literature on the French Revolution, and is highly recommended to anyone interested in this subject.

BAB II

KEDUDUKAN DAN PERANAN KEJAKSAAN DALAM ERA REFORMASI

Oleh: Dudit Hariadi Estiko*

I. Pendahuluan

Citra utama Rejim Pemerintahan Orde Baru yang berkaitan dengan hukum adalah, tidak berfungsinya hukum dalam masyarakat. Hukum "dibuat" tidak dapat menjalankan fungsinya sebagai pemberi keadilan dan perlindungan terhadap masyarakat, dan hanya menjadi alat untuk mempertahankan kekuasaan Rejim Pemerintahan Orde Baru. Kondisi seperti ini tidak terlepas dari arah pembangunan yang dirancang oleh penguasa pada saat itu yaitu, terciptanya stabilitas politik untuk memacu pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dapat meningkatkan Produk Domestik Bruto. Kembali mengenai tidak berfungsinya hukum dalam masyarakat, hal itu terjadi dengan terkooptasinya lembaga-lembaga pembentuk dan penegak hukum oleh Rejim Pemerintahan Orde Baru.

Salah satu institusi penegak hukum yang terkooptasi oleh kekuasaan Rejim Pemerintahan Orde Baru adalah, Lembaga Kejaksaan Republik Indonesia (Kejaksaan). Terlebih lagi kedudukan Lembaga Kejaksaan yang berada di lingkungan kekuasaan eksekutif. Sebagai alat negara, lembaga Kejaksaan menjadi "senjata" yang efektif bagi Rejim Pemerintahan Orde Baru untuk "memukul" lawan-lawan politiknya. Setelah runtuhnya Rejim Pemerintahan Orde Baru dan bergulirnya era reformasi saat ini, bermunculanlah berbagai tuntutan terhadap lembaga penegak hukum, termasuk juga terhadap lembaga Kejaksaan. Lembaga penegak hukum yang dahulunya merupakan alat penguasa dituntut untuk dapat memfungsikan hukum dalam masyarakat dan memberi perlindungan dan rasa keadilan dalam masyarakat. Memang hal ini tidak mungkin dilakukan secara sektoral, tetapi harus secara menyeluruh dan bersamaan dari seluruh lembaga terkait.

* Penulis adalah Peneliti pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPR RI.

Dalam Era Reformasi saat ini muncul harapan yang besar kepada lembaga negara maupun lembaga pemerintah untuk dapat mandiri dan independen. Keinginan tersebut menguat berdasarkan resistensi terhadap kekuasaan Rejim Pemerintahan Orde Baru yang demikian besar. Tulisan ini tidak akan meninjau seluruh rangkaian penegakan hukum di Indonesia, tetapi hanya akan melakukan kajian terhadap Lembaga Kejaksaan. Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan beberapa pertanyaan sebagai berikut; apakah mandiri itu sama dengan independen? Kemudian, bagaimana dengan kedudukan Lembaga Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia? Apakah Kejaksaan itu sebaiknya berada di lingkungan kekuasaan eksekutif atau di lingkungan kekuasaan yudikatif? Dan, berkaitan dengan kedudukannya itu, dapat juga diketahui peranan dari Kejaksaan.

II. Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia

Keberadaan Kejaksaan di dalam perjalanan kehidupan kenegaraan Republik Indonesia telah ada jauh sebelum berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia itu sendiri. Sejak jaman sebelum penjajahan Belanda pun Kejaksaan, dalam hal ini Jaksa, dengan istilah *Adhyaksa*, telah ada meskipun dengan fungsi yang berbeda. *Adhyaksa* pada masa yang lalu merupakan suatu jabatan yang mempunyai kewenangan yang luas dan fungsinya senantiasa dikaitkan dengan bidang yudikatif, khususnya sebagai hakim yang mengadili perkara-perkara yang muncul di masyarakat. Kemudian pada masa VOC, istilah *Adhyaksa* diambil alih menjadi "jaja" yang selanjutnya atau setidak-tidaknya berpengaruh dalam Pemerintah Hindia Belanda. Hal itu dibuktikan dengan penempatan jaksa di bawah Residen atau Asisten Residen dan bukan di bawah *Procureur General*, sama seperti dimasa Kerajaan-kerajaan Jawa sebelum masa penjajahan. Berdasarkan hal tersebut di atas, diperoleh gambaran bahwa Jaksa yang diambil alih dari *Adhyaksa* ternyata adalah khas Indonesia.¹

Adhyaksa adalah terutama hakim, sedangkan Jaksa saat ini adalah penuntut umum yang kedudukan dan fungsinya diatur dalam Undang-

¹ Djoko Prakoso, *Tugas dan Peranan Jaksa Dalam Pembangunan*, Cet. 2. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), 20-22.

undang No. 5 Tahun 1991, tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dan berbagai peraturan perundang-undangan yang lainnya. Penuntut Umum yang dikenal sekarang adalah warisan Pemerintahan Kolonial Belanda yang bersumber dari Pemerintah Perancis. Meskipun demikian, minimal ada dua kesamaan baik kedudukan maupun fungsinya yaitu:²

1. Kedudukan *Adhyaksa* ada di bawah raja-raja, selanjutnya di masa Kolonial kedudukannya di bawah Residen atau Asisten Residen, dan di masa Kemerdekaan, Kedudukan Jaksa ada di lingkungan kekuasaan eksekutif;
2. Salah satu fungsi Jaksa adalah di bidang keagamaan demikian juga jika diperhatikan Pasal 2 ayat (3) Undang-undang Pokok Kejaksaan yang mengatur atau memberi wewenang hal yang sama.

Fungsi lembaga Kejaksaan pada masa Pemerintahan Kolonial antara lain adalah, fungsi mengadili perkara dan fungsi untuk menerima dan mempersiapkan perkara. Kedudukan Jaksa yang berada di bawah Asisten Residen berdasarkan *Inlandsch Reglement (IR) Stb. 1848 No. 16*, secara formal diubah dengan diundangkannya *Herziene Inlandsch Reglement (HIR) Stb. 1941 No. 44*. Namun demikian, dalam realitasnya kedudukan, tugas dan wewenang lembaga Kejaksaan, dalam hal ini Jaksa, tetap seperti berdasarkan pada IR. Kedudukan Jaksa pada saat itu berada di bawah *Hogerechtsfaf*, jadi berada dilingkungan Pengadilan Tinggi.³

Perkembangan baru yang sangat berarti terjadi pada masa pendudukan Jepang yang menghapuskan jabatan Asisten Residen yang berakibat tidak ada lagi yang memajikani Jaksa. Wewenang Jaksa Asisten Residen di bidang Hukum Acara Pidana dialihkan sepenuhnya kepada Jaksa, dalam hal ini Kepala Kejaksaan pada Pengadilan Negeri. Lebih lanjut ditetapkan bahwa wewenang Jaksa adalah meliputi, penyidikan, penuntutan maupun putusan pengadilan.⁴ Kemudian, setelah kemerdekaan dengan Maklumat Pemerintah Republik Indonesia tanggal 1 Oktober 1945, kedudukan

²⁾ *Ibid.*

³⁾ Djoko Prakoso, *Eksistensi Jaksa di Tengah-tengah Masyarakat*, Cet. 1. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), 87. Lihat juga, Ilham Gunawan, *Peran Kejaksaan Dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*, Cet. 1. (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), 55. Lihat juga Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, *Mengenal Lembaga Kejaksaan di Indonesia*, Cet. 1. (Jakarta: Bina Aksara, 1987), 18-19.

⁴⁾ R. Soesilo, *Hukum Acara Pidana - Prosedur Penyelesaian Perkara Pidana menurut KUHAP bagi Penegak Hukum*, Cet. 1. (Bogor: Politeia, 1982), 65-67.

Kejaksaan dikembalikan pada Departemen Kehakiman, sedangkan kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) termasuk dalam Departemen Kehakiman.⁵ Kemudian dalam perkembangan selanjutnya kedudukan Kejaksaan dan Polri akhirnya berdiri sendiri-sendiri sebagai institusi di lingkungan kekuasaan eksekutif.

Pada masa awal Kemerdekaan Indonesia, Penuntut Umum, dalam hal ini Jaksa mewarisi organisasi *officier van justitie*, dan kewenangan yang dimiliki para Jaksa meluas selama masa revolusi kemerdekaan. "Perebutan" kedudukan yang berimplikasi pada keluasan kewenangan yang dimiliki pada suatu lembaga negara atau lembaga pemerintah terjadi sejak kemerdekaan, khususnya yang berkaitan dengan Kedudukan Jaksa.⁶ Pada akhirnya ketentuan-ketentuan dalam HIR cenderung meluaskan kewenangan Jaksa, dan hal itu dielaborasi dalam Undang-undang Pokok Kejaksaan.

Dalam Pasal 2 ayat (1) s.d. ayat (4) Undang-undang No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia menyatakan sebagai berikut:

1. a. mengadakan *penuntutan* dalam perkara-perkara pidana pada pengadilan yang berwenang;
b. menjalankan keputusan dan penetapan hakim pidana.
2. Mengadakan penyidikan lanjutan terhadap kejahatan dan pelanggaran serta *mengawasi* dan *mengkoordinasikan* alat-alat penyidik menurut ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana dan lain-lain peraturan negara;
3. Mengawasi aliran-aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
4. Melaksanakan tugas-tugas khusus lainnya yang diberikan kepadanya oleh sesuatu peraturan negara;

Sementara itu di dalam penjelasan pasal tersebut ayat (2) dikatakan bahwa, "Untuk kesempurnaan tugas-tugas penuntutan, Jaksa perlu sekali mengetahui sejelas-jelasnya semua pekerjaan yang dilakukan dalam

⁵) Prakoso (1986), *op. cit.*, 23-24.

⁶) Lihat dalam Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik DI Indonesia*, Cet. 1. (Jakarta: LP3ES, 1990), 33-64.

bidang penyidikan perkara pidana *dari permulaan sampai kepada akhir*, yang seluruhnya itu harus dilakukan atas dasar hukum".

Selanjutnya dalam Pasal 7 ayat (2) dinyatakan bahwa: "Untuk kepentingan penuntutan perkara Jaksa Agung dan Jaksa-jaksa lainnya dalam lingkungan daerah hukumnya memberi petunjuk-petunjuk, mengkoordinasikan dan mengawasi alat-alat penyidik dengan mengindahkan hirarki". Keluasan kewenangan Kejaksaan juga diberikan oleh Pasal 10 Undang-undang No. 15 Tahun 1961 yaitu, mengenai inisiatif Kejaksaan apabila menerima laporan terjadinya suatu tindak pidana. Inisiatif yang dilakukan oleh kejaksaan terutama adalah, menghubungi pihak Polri yang kemudian bersama-sama melakukan penyidikan.

Kewenangan yang demikian besar dimiliki oleh Kejaksaan tidak terlepas dari kedudukannya yang istimewa dilingkungan kekuasaan eksekutif. Selaras dengan kekuasaan Rejim Pemerintahan Orde Baru yang berciri militeristik, "perebutan" kewenangan yang dimulai sejak awal Kemerdekaan Republik Indonesia mencuat kembali. Hal itu ditandai dengan "dipangkas"-nya kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia setelah keluarnya Undang-undang No. 8 Tahun 1981, tentang Hukum Acara Pidana, atau dikenal dengan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Pemangkasan kewenangan itu dilanjutkan dengan dibentuknya Undang-undang No. 5, Tahun 1991, tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

KUHAP dibentuk berdasarkan perkembangan Ilmu Hukum Pidana modern, yang pada intinya menyatakan bahwa, usaha penanggulangan kejahatan pada hakekatnya merupakan bagian dari usaha penegakan hukum, khususnya hukum pidana. Dengan demikian, politik atau kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum, dan hal itu dilaksanakan melalui Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*criminal justice system*). Pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana tersebut ditopang oleh empat (4) sub sistem yaitu, sub sistem Kepolisian, sub sistem Kejaksaan, sub sistem Pengadilan dan sub sistem Lembaga Pemasyarakatan.⁷ Jadi berdasarkan KUHAP, dengan memperhatikan sub sistem Peradilan Pidana, kewenangan yang terkait didalamnya dibagi-bagi, untuk jelasnya perhatikan diagram di bawah ini:

⁷⁾ M. Hamdan, *Politik Hukum Pidana*, Ed. 1. Cet. 1. (Jakarta: P.T. Raja Grafindo Persada, 1997), 24.

DIAGRAM SISTEM PERADILAN PIDANA TERPADU

Institusi	Kepolisian	Kejaksaan	Pengadilan	Lembaga Pemasyarakatan
Kewenangan	Penyidikan &	Penuntutan	Mengadili	Merehabilitasi penyelidikan

Berdasarkan Sistem Peradilan Pidana yang diadopsi dalam KUHAP, kewenangan Kejaksaan "dipangkas" hanya mengenai tugas penuntutan saja. Tugas-tugas di bidang penyidikan dan penyelidikan yang sebelum keluarnya KUHAP dimiliki juga oleh Kejaksaan, "diberikan" kepada Polri yang merupakan satu-satunya lembaga penyidikan dan penyelidikan. Kemudian berkaitan dengan kedudukannya, Kejaksaan memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari pada Polri. Kejaksaan merupakan Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) karena kedudukan pimpinan Kejaksaan, Jaksa Agung adalah setingkat menteri, sedangkan Polri ada di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam), jadi kedudukannya di bawah menteri. Hal ini yang agak membingungkan kedudukan yang tinggi ternyata tidak menjadikan kewenangan yang dimiliki menjadi lebih besar.

Secara keseluruhan mengenai tugas-tugas Kejaksaan dapat dibagi menjadi dua bidang yaitu, *pertama*, Tugas Yustisial, dan *kedua*, Tugas Non-Yustisial. Jika diperhatikan, tugas Kejaksaan yang terpangkas hanyalah tugas di bidang penyidikan dan penyelidikan yang masuk dalam bidang Tugas Yustisial. Meskipun demikian Tugas Yudisial Kejaksaan sebenarnya bertambah, berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1991, Kejaksaan mendapat kewenangan sebagai "pengacara" Pemerintah atau Negara.

Pasal 27 ayat (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1991 menyatakan bahwa, "Di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah". Tugas ini sekarang dipertanyakan pihak-pihak yang mempunyai kepentingan (dengan tugas ini) dengan argumennya bahwa, tugas ini merupakan salah satu indikasi bahwa Kejaksaan merupakan alat pemerintah.

Tugas Kejaksaan di bidang Non-Yustisial tetap seperti semula, tidak ada yang dikurangi dan tugas-tugas itu memerlukan perhatian yang besar dari lembaga Kejaksaan. Tugas Kejaksaan Non-Yustisial itu adalah, berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Undang-undang No. 15 Tahun 1961, Kejaksaan mempunyai tugas mengawasi Aliran Kepercayaan Masyarakat yang dapat membahayakan masyarakat dan negara, atau biasa dikenal dengan tugas Pakem. Termasuk dalam tugas Pakem adalah, mengawasi peredaran buku, hasil cetakan yang lain, hingga khotbah-khotbah yang bertentangan dengan Pancasila. Selain dari tugas Pakem yang dimiliki oleh Kejaksaan adalah, Pengawasan terhadap orang asing. Kemudian justru dengan tugas Pakem dan tugas Pengawasan orang asing inilah yang di masa lalu dijadikan alat "penguasa", dalam hal ini Pemerintah untuk menjatuhkan lawan-lawan politiknya.

Di masa Rejim Pemerintahan Orde Baru, kedudukan Kejaksaan tidak mandiri dan dalam melaksanakan fungsinya tidak independen. Memasuki era Reformasi saat ini masyarakat luas mengharapkan lembaga Kejaksaan dapat melaksanakan fungsinya dengan independen. Mengenai hal itu sering kali dikaitkan dengan kedudukan Kejaksaan yang harus mandiri, tetapi apakah memang untuk dapat melaksanakan tugas dengan independen diperlukan kemandirian, hal ini perlu kajian lebih mendalam lagi. Independen tidak identik dengan mandiri karena banyak lembaga yang mandiri tetapi dalam melaksanakan fungsinya tetap tidak independen, contohnya adalah, lembaga-lembaga negara di masa Rejim Pemerintahan Orde Baru. Oleh karena itu, penyelesaian yang terbaik untuk masalah independen dan mandiri itu adalah dengan mengaturnya dalam peraturan perundang-undangan, dalam hal ini undang-undang.

III. Pengaturan tentang Lembaga Kejaksaan

Jika memperhatikan Teori Pemisahan Kekuasaan (*separation of power*), Trias Politica dari Montesquieu, pelaksanaan kekuasaan dalam suatu negara dibagi menjadi tiga bagian:⁸

⁸ Lihat dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cet. 12. (Jakarta: P.T. Gramedia, 1989), 151.; Koentjoro Poerboprano, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Cet. 4. (Bandung: P.T. Eresco, 1987), 23.; dan Soehino, *Ilmu Negara*, Cet. 2. (Yogyakarta: Liberty, 1981), 117.

1. Kekuasaan Legislatif, kekuasaan untuk membentuk undang-undang;
2. Kekuasaan Eksekutif, kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang; dan
3. Kekuasaan Yudikatif, kekuasaan kehakiman, melaksanakan pengadilan.

Secara umum, di negara-negara di dunia ini, pemegang kekuasaan legislatif biasa disebut Parlemen atau DPR, kemudian pemegang kekuasaan eksekutif biasa disebut Presiden atau Perdana Menteri, dan pemegang kekuasaan yudikatif adalah Mahkamah Agung (MA). Khusus di Indonesia, dengan memperhatikan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) dapat dilihat adanya, lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Presiden, MA, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, yang merupakan kesemuanya merupakan Lembaga-lembaga Negara Tertinggi dan Tinggi.⁹ Selanjutnya jika diteliti dengan saksama, UUD 1945 tidak menyebutkan atau tidak mengatur adanya lembaga Kejaksaan, dengan demikian tidak dapat diketahui mengenai kedudukannya. Oleh karena nya, kedudukan lembaga Kejaksaan yang ada saat ini adalah merupakan warisan dari jaman sebelum kemerdekaan.

Pengaturan mengenai lembaga Kejaksaan terakhir adalah dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1991, tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kemudian berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Kejaksaan disebutkan mengenai kedudukan Kejaksaan adalah, "*lembaga Pemerintah* yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan". Dengan memperhatikan Undang-undang Kejaksaan tersebut maka jelas bahwa, lembaga Kejaksaan berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif. Dengan kedudukannya yang demikian maka, lembaga Kejaksaan bertanggungjawab kepada Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Hal inilah yang saat ini banyak digugat khalayak umum, dengan keberadaannya

⁹ Istilah "Lembaga Negara Tertinggi/Tinggi" dikemukakan Sri Soemantri M. untuk memperbaiki istilah "Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara" yang menurutnya kurang tepat. Perkataan "Lembaga Negara" adalah satu istilah yang mempunyai satu maksud dan pengertian, yang merupakan padanan kata dari *political institution*. Dengan demikian istilah yang tepat dan seharusnya digunakan adalah "Lembaga Negara Tertinggi/Tinggi". Untuk selanjutnya, dalam tulisan ini digunakan istilah Lembaga Negara Tertinggi, kecuali bila istilah yang salah tersebut diambil dari pernyataan orang. Lihat Sri Soemantri M., Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara. Cet. 1, (Bandung: Remadja Karya, 1985), 42.

yang sub-ordinasi kepada Presiden maka, lembaga Kejaksaan merupakan "pembantu", atau dalam "garis komando" Presiden. Dengan argumen seperti itu, banyak pihak yang mengusulkan untuk menjadikan Kejaksaan sebagai lembaga yang mandiri, yang berdasarkan teori ketatanegaraan, lembaga yang mandiri adalah "Lembaga Negara".

Kemudian dengan memperbandingkan kedudukan Kejaksaan di negara-negara lain, memang tidak ada kedudukan lembaga Kejaksaan yang berdiri sendiri, atau sebagai lembaga negara. Biasanya kedudukan lembaga Kejaksaan jika tidak di lingkungan kekuasaan eksekutif, ia berada di lingkungan kekuasaan yudikatif. Kemudian dalam sejarahnya, lembaga Kejaksaan di Indonesia pada jaman Kerajaan Majapahit berada di lingkungan kekuasaan eksekutif. Pada jaman itu, Maha Patih Gadjah Mada memegang kekuasaan atau bertindak sebagai Jaksa Negara/Raja Jaksa yang tugasnya mengawasi pelaksanaan undang-undang raja.¹⁰ Hal itu terus berlanjut hingga jaman Kolonial Belanda, dan berubah menjadi berdiri sendiri di bawah Pengadilan Negeri pada Jaman Kolonial Jepang. Seterusnya di era Kemerdekaan, kedudukan lembaga Kejaksaan pada awalnya berada di bawah MA, tahun 1945 sampai dengan tahun 1959, *Jaksa Agung disebut sebagai Jaksa Agung pada Mahkamah Agung*.

Kedudukan yang berada di lingkungan kekuasaan yudikatif berdampak pada, Jaksa Agung atau Kejaksaan tidak dapat diperintah oleh eksekutif, dalam hal ini Presiden. Pemindahan atau pengalihan kedudukan Kejaksaan yang kemudian berada di lingkungan eksekutif pada awal kemerdekaan kemungkinan didasarkan pada sejarah lembaga Kejaksaan di masa Kerajaan Majapahit.¹¹ Kala itu lembaga Kejaksaan memang merupakan alat (lembaga) pemerintah untuk menegakkan hukum/undang-undang negara.

Mengenai kedudukan Kejaksaan yang berada di lingkungan kekuasaan eksekutif menurut Andi Hamzah adalah bertentangan dengan jiwa UUD 1945. Dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan) menyatakan bahwa, "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-

¹⁰) Prakoso, (1985), *loc. cit.*

¹¹) *Ibid.*

undang". Perkataan "lain-lain badan kehakiman" bukan "lain-lain badan pengadilan", yang berdasarkan Sistem Hukum Eropa Konsttinental, termasuk Jaksa Agung/Kejaksaan pada MA. Jadi keberadaan Kejaksaan menurut UUD 1945 (sebelum perubahan) adalah di bawah MA yang berarti berada di lingkungan kekuasaan yudikatif, seperti keberadaan Kejaksaan di masa Kolonial.¹²

Dari wawancara yang dilakukan dengan praktisi hukum di lembaga Kejaksaan dan para pakar di lingkungan lembaga Kejaksaan, mengenai kedudukan lembaga Kejaksaan, mereka cenderung lebih memilih untuk berada di lingkungan kekuasaan yudikatif. Jika berada di lingkungan kekuasaan eksekutif seperti keberadaan lembaga Kejaksaan saat ini, baik langsung maupun tidak langsung akan terasa adanya "garis komando" dari Presiden sebagai Kepala Pemerintahan/pimpinan lembaga eksekutif. Sedangkan apabila lembaga Kejaksaan berada di lingkungan kekuasaan yudikatif, maka "rantai" "garis komando" yang ada dapat diputus. Secara kelembagaan akan terlihat bahwa lembaga Kejaksaan adalah alat negara (karena berada di lingkungan kekuasaan yudikatif) dan bukan alat pemerintah (karena berada di lingkungan kekuasaan eksekutif). Lebih lanjut, jika memang lembaga Kejaksaan akan "dikembalikan" keberadaannya di dalam lingkungan kekuasaan yudikatif, maka perlu antisipasi dengan pengaturannya dalam perubahan Undang-undang tentang Kejaksaan.

Kemudian dengan memperhatikan keberadaan ataupun kedudukan lembaga Kejaksaan di berbagai negara di dunia ini, memang tidak ada lembaga Kejaksaan yang "mandiri".¹³ Maksudnya adalah, lembaga Kejaksaan tidak termasuk dalam kategori lembaga negara, ia merupakan bagian dari salah satu lembaga negara, tetapi tidak harus berada di lingkungan kekuasaan eksekutif. Selanjutnya mengenai keberadaannya yang tidak mandiri itu, harus tidak mempengaruhi independensinya.¹⁴ Maksudnya adalah, lembaga Kejaksaan harus independen, lepas dari pengaruh dari luar maupun dari dalam (bagi jaksa dari pimpinannya sendiri),

¹²⁾ Andi Hamzah, "Posisi Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", (makalah disampaikan pada Seminar di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I), DPR, Jakarta, Juli 2000).

¹³⁾ Perhatikan pernyataan R.M. Surachman, dalam *Ibid.* 3.

¹⁴⁾ *Ibid.*

dalam melaksanakan fungsinya. Untuk menjadikan lembaga Kejaksaan yang independen, ada beberapa faktor yang harus diperhatikan untuk mendukung hal itu, yaitu:¹⁵

1. Kedudukan Kejaksaan tidak menjadi masalah apakah ia berada dilingkungan kekuasaan eksekutif ataupun di lingkungan kekuasaan yudikatif, yang penting karena kedudukannya yang independen maka, Jaksa Agung harus bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai personifikasi rakyat;
2. Jaksa Agung harus dipilih dari salah satu Jaksa Agung Muda yang dipilih oleh DPR dan diangkat oleh Presiden sebagai Kepala Negara, sampai ia pensiun umur enam puluh lima (65) tahun;
3. Jaksa Agung turut hadir dan memberikan konklusi pada setiap sidang kasasi MA, sehingga atas nama masyarakat Jaksa Agung turut serta dalam membentuk yurisprudensi;
4. Tidak ada Rentut (Rencana Penuntutan), pemaparan sebelum sidang, dianalogikan Jaksa sebagai seorang dokter yang praktik berdasarkan profesi. Jika ada kesalahan "diagnosa" baru ia ditegur dan hal itu mempengaruhi kondisinya, demikian juga apabila terdakwa yang dituntutnya diputus bebas oleh hakim;
5. Semua Jaksa, tidak hanya Jaksa Agung mempunyai Hak Oportunitas, berwenang menyampingkan perkara berdasarkan rambu-rambu:
 - a. perkara kecil (*trivial case*);
 - b. terdakwa sudah tua (*old age*), di Jepang dan Belanda batas usia enam puluh (60) tahun; dan
 - c. Kerugian sudah diganti (*damage has been settled*).
- Di Jepang ada pengawasan penegakan hukum yang dilakukan DPR yang diatur dengan undang-undang agar penggunaan Asas Opportunitas tidak sewenang-wenang.
6. Perbaikan rekrutmen calon Jaksa.

¹⁵⁾ *Ibid.*, 3-5. Lihat juga dalam Joko Yuhono, "Independensi Kejaksaan –Menjawab Tantangan Reformasi", (makalah disampaikan pada Seminar di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I), DPR, Jakarta, Maret 2002), 2-3.

Mengkaji mengenai tugas-tugas lembaga Kejaksaan saat ini, ada beberapa tugas yang masih diperdebatkan kewenangannya yaitu: *pertama*, Kewenangan Penyelidikan, dan yang *kedua*, Kewenangan Intelejen. Kewenangan Penyelidikan masih menjadi "perebutan" antara lembaga Kejaksaan dengan lembaga Polri yang berawal dari diundangkannya KUHAP sebagai pengganti HIR. Substansi utama dari KUHAP adalah penyelenggaraan (sistem) peradilan pidana terpadu. Dalam KUHAP dinyatakan bahwa Polri adalah satu-satunya lembaga penyelidik, dan dalam Tindak Pidana Khusus, lembaga Polri dan lembaga Kejaksaan sama-sama mempunyai kewenangan menyidik. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan adalah, kewenangan menyidik dalam perkara pidana korupsi. Namun demikian kerja sama yang dilakukan lembaga Polri dengan lembaga Kajaksaan harusnya lebih ditingkatkan lagi dengan dibuatkan aturan bersama untuk pelaksanaannya di lapangan. Hal itu mengingatkan pada "perebutan" kewenangan bersama itu yang terjadi beberapa waktu yang lalu. Pihak Polri menyatakan bahwa ia adalah lembaga yang berwenang melakukan penyidikan, demikian pula pihak Kejaksaan yang menyatakan hal yang sama. Kesalahpahaman itu terjadi disebabkan oleh di masa yang lampau biasa terjadi penyimpangan dalam penyidikan apabila berkaitan dengan halhal yang berupa materi yang dapat memberi keuntungan pada lembaga yang bersangkutan. Oleh karenanya, jika hasil penyelidikan sudah menentukan telah terjadi suatu tindak pidana korupsi (contoh Tindak Pidana Khusus), maka secara bersama saja lembaga Polri dengan lembaga Kajaksaan melakukan penyidikan, dengan demikian kesalahpahaman yang mungkin muncul dapat dihindari.

Hubungan yang ideal dalam melakukan penyidikan Tindak Pidana Khusus, tidak terjadi dalam hubungan pelaksanaan fungsi di bidang Tindak Pidana Umum. Sering kali hubungan antara lembaga Polri dengan lembaga Kejaksaan kurang harmonis yang antara lain disebabkan oleh; *pertama*, hasil penyidikan yang kurang lengkap sehingga dikembalikan oleh lembaga Kejaksaan kepada lembaga Polri untuk dilengkapi disertai dengan petunjuknya. Kemudian yang *kedua*, hasil penyidikan dikembalikan lagi karena petunjuk yang diberikan lembaga Kejaksaan tidak dapat dipenuhi oleh lembaga Polri, atau ada persepsi yang tidak sama antara kedua lembaga itu. Dengan seringnya hasil penyidikan dikembalikan oleh lembaga

Kejaksaan membuat lembaga Polri menyatakan tidak sanggup lagi untuk menyempurnakan pekerjaannya karena dianggap sudah maksimal, hal itu tentunya mencoreng nama lembaga Polri. Sebaliknya, apabila ada penyidikan yang tidak lengkap maka, tuntutan yang dibuat lembaga Kejaksaan juga menjadi tidak maksimal, dan hal itu berpengaruh dalam pelaksanaan proses persidangan. Jika berkas tuntutan dibuat tidak maksimal maka, dalam persidangan tuntutan tersebut dapat dibatalkan oleh Majelis Hakim, atau hukuman yang dijatuhkan sangat rendah sehingga tidak memenuhi rasa keadilan. Bila terjadi kegagalan dalam proses persidangan ataupun penjatuhan pidana yang terlalu rendah, maka hal itu mencoreng nama lembaga Kejaksaan.

Realitas yang terjadi saat ini seperti yang tergambar di atas, sebaiknya dijadikan pelajaran untuk memperbaiki sistem peradilan pidana terpadu, khususnya sub-sistem Kejaksaan. Pembagian ataupun penyatuan kewenangan antara lembaga Polri dengan lembaga Kejaksaan haruslah diatur secara rinci sehingga tidak menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaannya di lapangan. Berkaitan dengan pembaruan Undang-undang tentang Kejaksaan, harus diperhatikan pengaturannya, sehingga tidak "bertabrakan" dengan KUHAP, demikian untuk harmonisasi peraturan perundang-undangan secara horizontal.

Kemudian berkaitan dengan kewenangan intelejen lembaga Kejaksaan yang selalu dikaitkan dengan Badan Intelejen Negara (BIN) ataupun lembaga yang sama di lingkungan Tentara Nasional Indonesia (TNI) maupun Polri. Menurut sejarahnya, fungsi intelejen yang dibebankan kepada lembaga Kejaksaan sudah ada sejak zaman penjajahan Belanda dan masa pendudukan Jepang. Kemudian fungsi intelejen tersebut diteruskan keberadaannya pada masa kemerdekaan dengan penempatannya pada eselon III, setingkat bagian atau bidang pada awalnya, hingga ditempatkan pada eselon I. Dalam melaksanakan fungsi intelejen, apa yang dilakukan lembaga Kejaksaan adalah berkaitan dengan tugasnya di bidang penuntutan. Jadi, kaitan pekerjaannya adalah dengan yang diatur dalam KUHP ataupun tindak pidana yang diatur di luar KUHP misalnya, tindak pidana penodaan agama, tindak pidana peredaran barang cetakan yang dilarang, dan tindak pidana ekonomi.

IV. Kesimpulan

Dengan memperbandingkan kedudukan lembaga Kejaksaan dengan lembaga Kejaksaan di berbagai negara, lembaga Kejaksaan adalah suatu institusi yang berada di lingkungan kekuasaan eksekutif ataupun yudikatif. Lembaga Kejaksaan tidak mandiri kedudukannya tetapi harus independen dalam menjalankan fungsinya. Berkaitan dengan pembaruan di bidang peraturan perundang-undangan Kajaksaan, perlu ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan yang baru mengenai kedudukan lembaga Kejaksaan.

Dalam sejarahnya, lembaga Kejaksaan Republik Indonesia pernah berada di lingkungan kekuasaan eksekutif maupun di lingkungan kekuasaan yudikatif. Berdasarkan kajian kesejarahannya dan wawancara dengan praktisi hukum di lembaga Kejaksaan, kedudukan lembaga Kejaksaan akan lebih dapat independen apabila kedudukannya berada di lingkungan kekuasaan yudikatif. Oleh karena itu, pemindahan kedudukan lembaga Kejaksaan dari lingkungan kekuasaan eksekutif kepada kekuasaan yudikatif perlu pengaturan yang sedemikian rupa dengan memperhatikan segala konsekuensinya.

Berkaitan dengan peran lembaga Kejaksan, sebagaimana analisis yang telah dilakukan, masih terjadi "perebutan" kewenangan antara lembaga Kejaksaan dan lembaga Polri dalam hal pelaksanaan penyelidikan. Oleh karena itu dalam rangka pembaruan Undang-undang tentang Kejaksaan, batas-batas kewenangan penyelidikan kedua lembaga itu perlu ditegaskan kembali. Kemudian berkaitan dengan tugas intelejen juga terjadi perebutan kewenangan antara lembaga Kejaksaan dengan BIN, TNI/Polri. Sebagaimana dianalisis telah dijelaskan bahwa penamaan tugasnya sama yaitu tugas intelejen, tetapi spesifikasi tugas intelejen lembaga Kejaksaan dengan tugas intelejen BIN berbeda.

BIBLIOGRAFI

Buku:

- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cet. 12. Jakarta: P.T. Gramedia, 1989.
- Gunawan, Ilham, *Peran Kejaksaan Dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*, Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika, 1994.
- Hamdan, M., *Politik Hukum Pidana*, Ed. 1. Cet. 1. Jakarta: P.T. Raja Grafindo Persada, 1997.
- Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik DI Indonesia*, Cet. 1. Jakarta: LP3ES, 1990.
- Poerbopranoto, Koentjoro, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Cet. 4. Bandung: P.T. Eresco, 1987.
- Prakoso, Djoko, *Eksistensi Jaksa di tengah-tengah Masyarakat*, Cet. 1. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- _____, *Tugas dan Peranan Jaksa Dalam Pembangunan*, Cet. 2. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- _____, dan I Ketut Murtika, *Mengenal Lembaga Kejaksaan di Indonesia*, Cet. 1. Jakarta: Bina Aksara, 1987.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Cet. 2. Yogyakarta: Liberty, 1981.
- Soemantri M., Sri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*. Cet. 1. Bandung: Remadja Karya, 1985.
- Soesilo, R., *Hukum Acara Pidana -Prosedur Penyelesaian Perkara Pidana menurut KUHAP bagi Penegak Hukum*, Cet. 1. Bogor: Politeia, 1982.

Artikel :

- Hamzah, Andi, "Posisi Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". Makalah disampaikan pada Seminar di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I), DPR, Jakarta, Juli 2000.

Yuhono, Joko, "Independensi Kejaksaan -Menjawab Tantangan Reformasi".
Makalah disampaikan pada Seminar di Pusat Pengkajian dan
Pelayanan Informasi (P3I), DPR, Jakarta, Maret 2002.

BAB III

ANALISIS KOMPARATIF KEKUASAAN JUDIKATIF AUSTRALIA: BAHAN-BAHAN PEMIKIRAN UNTUK PENYUSUNAN RUU KOMISI JUDISIAL DAN AMANDEMEN RUU MAHKAMAH AGUNG

Oleh: Poltak Partogi Nainggolan*

I. Latar Belakang

Dalam rangka penyusunan RUU Komisi Judisial, RUU Perubahan UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung dan RUU Mahkamah Konstitusi, pada 5-10 Mei 2002, Badan Legislasi DPR yang bertugas menyiapkan ketiga RUU itu sebelum disampaikan dalam Rapat Paripurna dan Panitia Kerja dan Khusus DPR, sebuah forum, yang menurut Tata-Tertib DPR, membahas secara resmi RUU dan mulai dimungkinkan melakukan keputusan-keputusan yang menentukan, melakukan studi ke Australia, dengan mengunjungi beberapa institusi penting seperti Komisi Judisial (*Judicial Commission*) di New South Wales, Mahkamah Agung (*High Court*), dan institusi semacam BPHN, yakni *Office of Parliamentary Council (OPC)* dan *Office of Legislatif Drafting (OLD)* di Canberra.

Delegasi Badan Legislasi DPR dipimpin oleh Tumbu Saraswati, SH dan beranggotakan beberapa anggota DPR dari fraksi-fraksi dan komisi-komisi yang terkait, antara lain Prof. Dr. Teungku Baihaqi, Prof. Dr. Rustam Tamburaka, dan Prof. Dr. Mohammad Askin, serta penulis sendiri yang menjadi anggota tim assistensi. Studi melalui diskusi mendalam dengan mereka yang terlibat dalam penegakan hukum dan demokrasi di Australia ini memberikan pelajaran yang berarti bagi Indonesia, terutama dalam kaitannya dengan kian mengemukanya gagasan untuk pembentukan sebuah Komisi Judisial, Mahkamah Konstitusi, dan dilakukannya revisi atas UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung, dan peningkatan kinerja institusi pembentuk UU, serta kualitas UU dan penegakan hukum yang dihasilkannya.

* Penulis adalah Ahli Peneliti Muda di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPRRI dan Anggota Tim Assistensi Penyiapan RUU untuk Badan Legislasi DPRRI.

II. Permasalahan

Gelombang reformasi yang bergulir pasca Mei 1998 di Indonesia membawa tuntutan pada perubahan-perubahan yang bersifat institusional. Serangkaian perubahan telah dimulai dengan perubahan dari dasar hukum utama (*basic law*) yang mengatur keberadaan institusi-institusi penopang tegaknya hukum dan demokrasi. Proses amandemen UUD 1945 itu sendiri tengah berlangsung dengan menghasilkan beberapa perubahan penting untuk membawa Indonesia menuju negara hukum yang demokratis, sejalan dengan tuntutan reformasi.

Beberapa gagasan “baru” telah ditampung dalam konstitusi yang telah diamanademen, terutama yang terkait dengan dibutuhkannya eksistensi sebuah Komisi Judisial di Indonesia dewasa ini. Begitu pula, institusi-institusi lain yang berhubungan langsung dengan penegakan hukum dan demokrasi, seperti Mahkamah Agung dan DPR, mendapat perhatian yang besar, termasuk kantor-kantor yang terkait dengan kedua institusi tersebut dalam pengimplementasian sistem *checks and balances* yang konsisten.

Di tengah-tengah kondisi penegakan hukum yang kacau balau ini, diketahui eksistensi sebuah Komisi Judisial di Indonesia masih menjadi wacana. Padahal, untuk melakukan penegakan hukum secara konsekuensi, demi terwujudnya sebuah sistem politik yang demokratis, eksistensi Komisi Judisial, sebagai salah satu pilar kekuasaan judikatif, tidak bisa ditawarkan lagi, melainkan harus segera diwujudkan, sebagaimana halnya institusi Ombudsman, yang telah dibentuk beberapa waktu lalu. Di sisi lain, diketahui bahwa peran lembaga peradilan, terutama di tingkat yang tertinggi, seperti Mahkamah Agung, sangat menentukan penegakan hukum secara komprehensif, untuk menangani proses banding, agar tidak menumpuk dan tertunda penyelesaiannya di tingkat pengadilan yang lebih rendah. Sebab, jika dibiarkan, proses penegakan hukum akan semakin melemah dan menjadi tidak pasti, lebih-lebih lagi kontraproduktif, terhadap tuntutan demokratisasi dan reformasi pasca Mei 1998. Sementara, secara kontradiktif, Australia, negara tetangga terdekat yang telah berkembang sebagai sebuah negara demokrasi, dan sekaligus negara hukum yang maju, dapat mengalami perkembangan yang demikian maju berkat kehadiran Komisi Judisial dan institusi kekuasaan judikatif yang penting lainnya, yaitu *High Court*. Karena itulah, esai ini mencoba merespons permasalahan

pentingnya eksistensi Komisi Judisial dan Mahkamah Agung sebagai pilar kekuasaan judikatif dalam penegakan hukum dan demokrasi, dengan sebuah pendekatan komparatif dari institusi yang ada di Australia, dan membandingkannya dengan harapan dan realitas yang berkembang di Indonesia. Dengan demikian, diharapkan, dapat diperoleh berbagai pemikiran yang berguna sebagai masukan untuk penyusunan sebuah RUU Komisi Judisial dan RUU Mahkamah Konstitusi yang belum pernah dimiliki Indonesia hingga dewasa ini, serta amandemen UU Mahkamah Agung yang telah ada dan berlaku selama ini.

III. Metodologi Penulisan

Esai ini dibuat berdasarkan hasil kunjungan lapangan atau *study visit* ke Australia, terutama ke institusi-institusi kekuasaan judikatif, yang bernama *Judicial Commission* dan *High Court*. Diskusi secara mendalam dilakukan dengan para pimpinan atau pejabat di kedua institusi terebut, yang sebelumnya dimulai dengan presentasi dengan kinerjanya dan problem-problem yang telah dan sedang dihadapinya. Selanjutnya, dilakukan tanya-jawab dan wawancara dengan mereka, termasuk juga dengan para staf pendukung yang bekerja sejak lama maupun baru di sana. Kunjungan secara langsung ke lapangan dilakukan di *Judicial Commission* dan *High Court*, dengan melihat kerja mereka para pejabat dan staf pendukung (*supporting staffs*) dalam membahas dan menyelesaikan perkara, atau pengaduan yang masuk dari masyarakat.

Analisis dan pembahasan atas eksistensi dan peran kekuasaan judikatif di Australia dilakukan dengan menggunakan pendekatan komparatif, melalui perbandingan dengan permasalahan, kondisi realistik dan relevansi dengan kebutuhan Indonesia pada dewasa ini. Sumber data tertulis digunakan pula sebagai rujukan (referensi) dalam penulisan esai dan analisis ini, untuk melengkapi data-data yang diperoleh secara langsung melalui diskusi, tanya-jawab dan wawancara dengan berbagai pihak yang memiliki kompetensi di sana. Sumber data tertulis, baik dalam bentuk buku, jurnal, majalah dan UU, diperoleh secara langsung dari institusi kekuasaan judikatif Australia yang dijadikan obyek penulisan esai dan analisis ini.

IV. Misi Komisi Judisial

Komisi Judisial di New South Wales eksis sejak tahun 1986, dengan dihasilkannya UU yang mengaturnya, yaitu UU Pelaksana Kehakiman tahun 1986 atau *Judicial Officers Act 1986*, dan kemudian mengadakan sidang pertamanya pada 27 Januari 1987.¹ Komisi ini mengadakan rapat minimal satu kali dalam sebulan, dalam hal mana seluruh anggota Komisi Judisial yang berjumlah 10 orang itu, hadir. Dalam keadaan tertentu yang membutuhkan penyelesaian masalah atas pengaduan-pengaduan yang masuk, dapat saja dilakukan rapat beberapa kali dalam sebulan.

Secara institusi, Komisi Judisial di New South Wales terdiri dari 10 orang, yang 6 orang masing-masing merupakan Hakim-hakim Kepala dari hakim pengadilan di negara bagian New South Wales, ditambah dengan 4 orang yang ditunjuk oleh Gubernur negara bagian New South Wales, yang terdiri dari 1 orang praktisi hukum, dan 3 orang lagi merupakan orang-orang memiliki reputasi baik dan yang dikenal secara luas oleh masyarakat. Ketua (Presiden) dari Komisi Judisial ini sendiri merupakan Kepala Pengadilan New South Wales.²

Komisi Judisial di New South Wales hadir sebagai sebuah institusi yang merupakan bagian dari Kekuasaan Judikatif (*Judicative Power*) yang independen. Melalui konstitusi negara, institusi ini dijamin bersikap independen dan berperan dalam memperkuat kekuasaan judikatif, dalam menjaga berjalannya pengawasan dan perimbangan kekuasaan dalam sistem politik yang demokratis. Adapun beberapa hal yang konstruktif dari kehadiran Komisi Judisial, yang patut dipelajari.³ Pertama, kontribusinya dalam membantu pengadilan menghasilkan konsistensi penerapan hukum di Australia. Kedua, perannya dalam memeriksa pengaduan yang diajukan kepada hakim-hakim pengadilan, yang terkait dengan pelanggaran etika dan prosedur dalam menjalankan proses pengadilan, serta pengaduan yang terkait dengan adanya dugaan pelaksanaan pengadilan yang tidak adil dan tidak sesuai dengan prosedur hukum yang seharusnya berlaku.

¹ Lihat, *Judicial Officers Act 1986 No. 100 (Reprint No. 3)*. New South Wales: the Parliamentary Counsel's Office and the NSW Government Information Service, 2001: 1.

² *Ibid*: 2.

³ Wawancara dengan Ernie Schmatt, Chief Executive, Judicial Commission of New South Wales pada 9 Mei 2002 di Kantor Judicial Commission of New South Wales, Sydney.

Ketiga, perannya dalam menyiapkan pelatihan, pendidikan, dan penyiapan hakim-hakim yang cakap dan berkualitas baik, sesuai dengan tuntutan perkembangan hukum yang tengah berlangsung. *Keempat*, perannya dalam memberikan pendapat dan nasehat kepada Jaksa Agung, sebagaimana yang diperlukan. Mengingat, secara spesifik, Komisi Judisial dibentuk dengan misi utama untuk meningkatkan kualitas kekuasaan kehakiman dan pengadilan khususnya, melalui penyediaan pelayanan riset dan pendidikan bagi hakim-hakim di Australia, maka pembentukan komisi semacam ini bagi Indonesia yang tengah menghadapi banyak masalah dalam penegakan dan penyelesaian masalah hukum, menjadi sangat relevan.

Pada pokoknya, Komisi Judisial dibentuk dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penggunaan pengadilan dan kehakiman dalam penyelesaian masalah, dengan memperbaiki konsistensi dalam penetapan hukuman, pengembangan keahlian, dan pengetahuan para hakim, serta menyelesaikan pengaduan tentang perilaku para hakim yang tidak layak. Yang patut digarisbawahi di sini dalam tugas utama Komisi ini adalah perannya dalam membantu pengadilan dalam mencapai konsistensi dalam menetapkan hukuman.

Dalam tugas penting yang dimainkannya, Komisi Judisial dapat memberikan rekomendasi kepada Jaksa Agung, dan pengadilan tertinggi tingkat negara bagian (*Supreme Courts*) dan Commonwealth (*High Court*) dan parlemen untuk perubahan atau revisi atas UU yang ada.⁴ Sementara, pengaduan terhadap Komisi Judisial terhadap perilaku hakim yang tidak patut, dapat diberikan oleh masyarakat, ataupun dapat disampaikan secara tidak langsung melalui Jaksa Agung, dengan mencantumkan nama si pengadu dan pihak hakim yang dilaporkan, dengan mengisi formulir yang disediakan oleh Komisi Judisial. Dalam hal ini, mereka yang dapat diadukan termasuk hakim dan jaksa dari pengadilan tertinggi di negara bagian dan Commonwealth, termasuk anggota hakim dari Komisi Hubungan Industri, jaksa dari Pengadilan mengenai Pertanahan dan Lingkungan, jaksa dari Pengadilan tingkat Distrik, jaksa dari Pengadilan Kompensasi, Presiden Pengadilan Banding Administratif, dan hakim dari Pengadilan tingkat Magistrasi, di luar Arbitrator, Komisioner dan Panitera, yang mempunyai

⁴ *Idem.*

meknaimse tersendiri.⁵ Namun, Komisi Judisial tidak dapat memeriksa pengaduan atas orang yang tidak lagi menjabat sebagai hakim, karena ini dapat diselesaikan ke pengadilan biasa. Demikian pula, dugaan atas perilaku hakim yang terkait dengan kasus-kasus korupsi dan kriminal tidak dapat dilaporkan ke Komisi Judisial, melainkan ke Komisi Anti-Korupsi dan pengadilan kriminal.

Sekalipun masyarakat bebas menyampaikan pengaduan, tetapi pengaduan yang bersifat tidak jelas dan dibuat-buat, dapat dikesampingkan oleh Komisi Judisial.⁶ Sedangkan pengaduan yang berdasar, dengan bukti-bukti yang jelas, akan ditindaklanjuti. Melalui laporan secara reguler yang disampaikan oleh Komisi Judisial kepada parlemen, hasil pemeriksaan atas perilaku hakim pengadilan yang menyimpang, dapat ditindaklanjuti oleh parlemen, dengan mengeluarkan keputusan pemberhentian hakim yang bermasalah itu dari jabatannya di pengadilan. Sebagai perbandingan, berbeda dengan di Indonesia dan apa yang menjadi aspirasi dari Pasal 24A ayat (3) dan 24B ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, dan sejalan dengan pembicaraan mengenai RUU Perubahan atas UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung, Komisi Judisial di Australia tidak memiliki juridiksi dalam mengusulkan dan memilih hakim-hakim untuk pengadilan, apalagi untuk tingkat Mahkamah Agung (*High Court*) di sana, tetapi berperan strategis sebagai *watchdog* atas kinerja para hakim dan jaksa, dan kualitas keputusan-keputusan pengadilan yang dihasilkannya.⁷

V. Peran Komisi Judisial

Patut pula diperhatikan, Komisi Judisial ini tidak dapat menilai, mencampuri, mempengaruhi, atau mengintervensi keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh pengadilan, melainkan hanya dapat memeriksa pengaduan atas perilaku hakim yang diduga menyimpang atau tidak patut, dan tidak mengikuti prosedur hukum (acara) yang ada dalam memeriksa

⁵ Lihat, *Judicial Officers Act 1986 No. 100 (Reprint No. 3)*. New South Wales: the Parliamentary Counsel's Office and the NSW Government Information Service, 2001: 2.

⁶ Wawancara dengan Ernie Schmatt, Chief Executive, Judicial Commission of New South Wales pada 9 Mei 2002 di Kantor Judicial Commission of New South Wales, Sydney.

⁷ Bandingkan dengan "Menkeh dan HAM: Pemilihan Hakim Agung Baru Tunggu Revisi UU No. 14/1985," *Kompas*, 24 April 2002: 7.

sebuah perkara di pengadilan. Dengan kata lain, Komisi Judisial memeriksa, apakah prosedur yang dilakukan hakim yang dilaporkan dalam memutuskan perkara, telah dijalankan dengan benar, atau tidak, termasuk yang terkait dalam penggunaan alat-alat bukti dan saksi-saksi. Sementara, upaya banding atas keputusan hakim pengadilan yang dinilai tidak *fair* atau memuaskan, menjadi juridiksi dari pengadilan yang lebih tinggi, dari pengadilan sebelumnya yang telah mengadili perkara, dan jika belum memuaskan, dapat disampaikan ke tingkat pengadilan yang tertinggi, yaitu *High Court*.

Anggaran Komisi Judisial disampaikan dan disediakan oleh pemerintah bersama-sama dengan anggaran Kejaksaan Agung, lalu disampaikan ke parlemen untuk diminta persetujuannya. Patut diketahui, sekalipun anggaran Komisi Judisial disediakan oleh pemerintah, namun Komisi Judisial ini tetap merupakan institusi kekuasaan judikatif yang independen, dan pemerintah tidak dapat mengontrolnya.⁸ Sementara, di sisi lain, Komisi Judisial ini harus menyampaikan laporannya secara teratur kepada parlemen, khususnya yang terkait dengan laporan pemeriksaan atas hakim-hakim yang berperilaku tidak patut dalam menjalankan tugasnya memimpin pengadilan dan menyelesaikan atau memutuskan perkara.

Adapun program seminar, pendidikan dan pelatihan ditawarkan untuk para hakim yang baru direkrut maupun sudah lama, yang membutuhkan peningkatan wawasan dan keahlian, terkait dengan perkembangan hukum yang pesat dan dibutuhkan pada waktu yang berjalan. Yang diajarkan termasuk perkembangan hukum terkini, pencarian dan penelusuran data, prosedur hukum dan pengadilan, serta teknik-teknik dan keahlian dalam memimpin pengadilan. Bahan pendidikan dan pelatihan yang diberikan mencakup pula masalah-masalah sosial, seperti yang terkait dengan masalah lingkungan, wanita, dan perlindungan anak dari sasaran kejahatan seksual.⁹ Pelatihan bagi para praktisi hukum seperti pengacara tidak dilakukan oleh Komisi Judisial ini, tetapi diserahkan kepada komunitas hukum seperti LSM yang bergerak di bidang bantuan hukum dan universitas.

⁸ Lihat CSC Sheller, "Aspects of Judicial Independence," *The Judicial Review*. Vol. 5, No. 2, 2000, New South Wales: Judicial Commission of New South Wales, 2001: 139 *et seqq.*

⁹ Lihat, misalnya, Michael Cain., *Recidivism of Juvenile Offenders in New South Wales*. Department of Juvenile Justice, 1996.

Pendidikan dan latihan yang diberikan oleh Komisi Judisial ini bersifat sukarela dan tidak merupakan kewajiban atau keharusan bagi para hakim yang baru direkrut. Namun, perlu diinformasikan, sebagai besar (hingga 95%) hakim pengadilan di Australia, dan New South Wales khususnya, baik yang baru direkrut maupun yang telah lama menjalankan tugasnya, membutuhkan dan telah mengikuti berbagai program pendidikan dan pelatihan yang dilakukan oleh institusi ini, terutama yang terkait dengan pengetahuan atas perkembangan baru yang pesat di bidang hukum dan penegakannya, dengan juga memanfaatkan berbagai sumber data terkomputerisasi (*computerised*) dan publikasi yang disediakan oleh institusi ini.¹⁰

Dalam hubungannya dengan penyediaan jasa informasi dan pendidikan bagi para hakim pengadilan, patut dicatat eksistensi Komisi Judisial ini dalam menyiapkan basis data (*database*), baik dalam bentuk data statistik yang terkait dengan hukuman, data riset mengenai alternatif atas hukuman yang dibutuhkan, mengenai substansi berbagai UU dan peraturan lainnya, mengenai masalah hukum yang tengah mendapat perhatian, maupun kajian terhadap UU dan berbagai keputusan pengadilan. Demikian pula, Komisi Judisial ini menerbitkan secara teratur informasi atas UU dan berbagai peraturan baru yang dihasilkan oleh pengadilan, kajian terhadap berbagai keputusan pengadilan, dan buku panduan untuk para hakim pengadilan terhadap berbagai keputusan hukum baru dan peraturan lainnya, yang sangat diperlukan oleh para hakim dan jaksa dalam menyiapkan dan memimpin jalannya pengadilan.¹¹ Dengan demikian, Komisi Judisial memainkan peranan pula dalam menyebarkan informasi atas berbagai keputusan pengadilan dan memonitor pelaksanaan keputusan pengadilan. Sudah tentu hal ini dimungkinkan karena dukungan staf yang kuat dan cakap dalam menyediakan informasi yang dibutuhkan, sehingga penyelesaian atas pengaduan masalah yang masuk pun dapat dilakukan secara efisien dan efektif.

¹⁰ Wawancara dengan Ernie Schmatt, Chief Executive, Judicial Commission of New South Wales pada 9 Mei 2002 di Kantor Judicial Commission of New South Wales, Sydney.

¹¹ Lihat, antara lain, *The Sentencing Act 1989 and Its Effect on the Size of the Prison Population*. Monograph Series, No. 13, 1996, New South Wales: Judicial Commission of New South Wales, 1996: 1-24.

Dengan eksistensi dan perannya ini, Komisi Judisial dapat mengurangi jumlah banding terhadap keputusan pengadilan yang masuk dan juga dapat mengurangi kasus-kasus penundaan atas pengambilan keputusan pengadilan, yang dapat memperlambat penyelesaian atas perkara di pengadilan. Jadi, selain berbeda dengan beberapa pemikiran yang diajukan dalam RUU Perubahan UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung dalam segi eksistensi dan fungsi institusi Komisi Judisial, maka dalam hal dasar hukum yang mengaturnya pun, memang terdapat perbedaan antara di Indonesia dan Australia.¹² Patut digarisbawahi di sini, di New South Wales, sebuah institusi Komisi Judisial diatur oleh UU tersendiri, dan bukan dalam UU yang mengatur tentang Mahkamah Agung (*High Court*).¹³

Adalah perlu menjadi perhatian khusus bagi Indonesia, negara yang banyak mengalami masalah dalam penegakan hukum dewasa ini, harapan untuk segera memiliki institusi kekuasaan judikatif seperti Komisi Judisial ini. Sebab, Australia saja, sebagai sebuah negara demokrasi yang telah mapan dan maju dalam penegakan hukum, dalam hal mana kasus-kasus yang terkait dengan lemahnya penegakan hukum jauh lebih sedikit dari Indonesia, secara realistik sangat merasakan manfaat dari kehadiran Komisi Judisial semacam ini. Sehingga, buat Indonesia, dengan lemahnya penegakan hukum dan banyaknya hakim-hakim pengadilan yang bermasalah, tidak cakap, tidak disiplin dan konsisten, kehadiran sebuah institusi untuk memperkuat penegakan hukum dan kekuasaan judikatif, menjadi amat diperlukan.

Mengingat keharusannya sebagai sebuah institusi judikatif yang independen, maka direkomendasikan melalui esai dan analisis ini, pengaturan institusi tersebut dalam sebuah UU tersendiri, dan bukan menjadi bagian dari UU Mahkamah Agung, hasil amandemen. Sebab, UU Mahkamah Agung hasil amandemen tersebut akan tidak semakin kompleks substansinya dan kian berkurang ketebalan halamannya. Yang penting diperhatikan adalah penyusunan misi, fungsi, tugas dan posisi Komisi Judisial sebagai salah satu institusi atau pilar yang penting dalam menyokong tegaknya negara hukum dan demokrasi, tetap jelas dan tidak

¹² Lihat "Komisi Judisial Perlu Masuk dalam Revisi UU MA," *Kompas*, 1 Mei 2002: 7.

¹³ Lihat *Judicial Officers Act 1986 No. 100 (Reprint No. 3)*. New South Wales: the Parliamentary Counsel's Office and the NSW Government Information Service, 2001, *ibid*.

tumpang-tindih dengan misi, tugas dan posisi Mahkamah Agung.

Pemberian wewenang pada Komisi Judisial untuk melakukan seleksi hakim akan menjadi positif, kalau saja institusi tersebut terpisah pengaturan dan keberadaannya dari Mahkamah Agung. Banyaknya hakim yang cakap di sana, yang menjadi pelatih dan pendidik para hakim yang baru saja direkrut maupun yang telah berpengalaman atau memiliki jabatan senior di berbagai tingkat pengadilan di Australia, diakui merupakan potensi bagi institusi tersebut untuk dapat memilih hakim (agung) yang cakap dan memiliki integritas yang tinggi. Namun, kalau institusi ini tetap tidak dapat dipisahkan atau terkoptasi dari Mahkamah Agung dalam kelembagaannya, maka pengangkatan hakim agung yang cakap dan memiliki integritas tinggi yang rencananya akan dilakukan oleh Komisi Judisial, untuk memperbaiki adanya penilaian masyarakat yang buruk terhadap kinerja Mahkamah Agung dan para hakim selama ini, terutama mengenai adanya konspirasi di antara hakim yang korup dan berkuasanya Mafia Peradilan, akan sulit dapat diwujudkan.

Dengan demikian, Pasal 24B ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, yang menegaskan kembali kewenangan konstitusional yang telah diberikan Pasal 24A ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 kepada Komisi Judisial untuk mengangkat para hakim agung, yang telah memberi dasar hukum yang kuat bagi posisi independen Komisi Judisial, tidak dengan sendirinya akan menciptakan kekuasaan judikatif yang kuat, sebagai bagian dari sistem *checks and balances* yang baik, jika tidak ada pemisahan posisi dari kedua institusi judikatif, yang telah diketahui masing-masing memiliki juridiksi yang berbeda. Sementara, persyaratan keanggotaan Komisi Judisial sudah cukup jelas dan memadai diatur dalam Pasal 24B ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, sebagaimana halnya keanggotaan Komisi Judisial di Australia. Demikian pula, tidak ada pertanyaan kritis mengenai pihak yang mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi ini. Sebab, seperti halnya di Australia, di Indonesia, sesuai dengan pengaturan dalam dasar hukumnya di Pasal 24B ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945, parlemen tetap memainkan peranan penting dalam memberikan persetujuan atas setiap pengangkatan dan pemberhentian para anggota Komisi Judisial.

Catatan akhir yang perlu diperhatikan dengan landasan konstitusional Komisi Judisial di Indonesia adalah Pasal 24B ayat (4) Perubahan Ketiga UUD 1945, yang menyatakan bahwa susunan, kedudukan dan keanggotaan Komisi Judisial harus datur dengan UU. Merujuk pada rekomendasi yang telah diberikan sebelumnya, perlu kembali mempertanyakan, apakah memang "pengaturan dalam sebuah UU" yang dimaksud dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 adalah pembuatan pengaturan yang lebih spesifik bagi Komisi Judisial dalam UU tersendiri, ataukah boleh juga diinterpretasikan sebagai boleh dimasukkannya pengaturan mengenai hal-hal yang spesifik dari Komisi Judisial tersebut dalam UU lain, misalnya dalam RUU Perubahan UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung, yang dipahami selama ini. Tetapi, tulisan ini sendiri tetap merekomendasikan segala pengaturan yang lebih khusus (rinci) mengenai Komisi Judisial, dibuat dalam UU tersendiri, dengan berbagai alasan yang telah dikemukakan sebelumnya.

VI. Peran *High Court*

Sebuah sistem politik yang demokratis mendasarkan sistemnya pada pembagian kekuasaan dan pengawasan yang berimbang, atau yang dikenal dengan istilah akademis *checks and balances*. Di samping eksistensi Parlemen dan Pemerintah yang dipimpin oleh Perdana Menteri, kekuasaan judikatif sebagai bagian dari sistem pembagian kekuasaan dan pengawasan yang berimbang dalam demokrasi Australia, selain ditandai dengan eksistensi Komisi Judisial, juga oleh *High Court*, sebagai institusi kekuasaan judikatif dan pengadilan tertinggi.¹⁴ Ini menandai adanya perbedaan, baik dalam terminologi bahasa yang digunakan, maupun peran dan fungsi yang dimainkan, dibandingkan dengan sistem yang ada di Indonesia, dengan eksistensi satu-satunya institusi kekuasaan judikatif, yang bernama Mahkamah Agung, atau *Supreme Court*, dalam terjemahan bahasa Inggrisnya.

High Court telah eksis di Australia sejak tahun 1901, yang keberadaannya pada waktu itu adalah dalam rangka menjembatani permasalahan-permasalahan yang timbul antara kepentingan Federal dan

¹⁴ Lihat, *High Court of Australia Act 1979*, Canberra: High Court, 1990.

Commonwealth, dan antara Negara Bagian dengan Federal itu sendiri.¹⁵ Sebagai sebuah institusi kekuasaan judikatif tertinggi, eksistensi *High Court* dijamin dan berdasarkan Konstitusi Australia. Untuk diketahui lebih jelas lagi, di tingkat Commonwealth, pemegang kekuasaan judikatif tertinggi di Australia adalah *High Court*, yang kemudian diikuti di bawahnya oleh *Federal Court*, *Federal Magistrate Service* dan *Family Court of Australia*. Di luar itu, masih ada lagi pengadilan-pengadilan khusus lainnya (*Tribunals*), seperti Pengadilan Banding Administratif, Pengadilan Hak Cipta dan sebagainya. Sementara, untuk tingkat Negara Bagian, *Supreme Courts*, yang berjumlah lebih dari satu, merupakan kekuasaan judikatif tertinggi, yang di bawahnya diikuti oleh Pengadilan tingkat Distrik dan Lokal, *Magistrate Court* dan *Family Court*. Sistem pembagian jenjang ini ini dikenal pula di Indonesia, namun tingkatannya dikenal dengan nama Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung. Perbedaannya sudah tentu, Mahkamah Agung, yang terjemahannya dalam bahasa Inggris adalah *Supreme Court*, di Australia terdiri lebih dari satu, sebagai kekuasaan kehakiman, judikatif dan pengadilan tertinggi di tingkat Negara Bagian, yang diketahui terdiri dari 4 Negara Bagian. Dengan demikian, keputusan *Supreme Courts*, berbeda dengan Mahkamah Agung Indonesia, yaitu belum bersifat final, dan masih dapat ditanggapi dengan pengajuan naik banding (*appeals*) ke *High Court*, sebagai institusi terakhir dan tertinggi kedudukannya dalam kekuasaan judikatif Australia.

Tugas dan fungsi utama yang dijalankan oleh *High Court* adalah (1) menginterpretasikan hukum-hukum yang berlaku di Australia, sebagai pengejawantahan dari Konstitusi yang ada, (2) menangani masalah judicial review atas UU yang aturannya kontradiksi dengan isi Konstitusi, dan (3) menangani segala keputusan banding yang diajukan terhadap keputusan pengadilan yang lebih rendah di bawahnya, yakni Pengadilan tingkat Federal, Negara Bagian dan Teritori.¹⁶ Dengan hak uji material atas setiap UU yang bertentangan dengan Konstitusi, maka *High Court* dapat mengajukan rekomendasi dan saran-saran tentang perlunya amandemen dari sebuah UU yang telah dinilai bertentangan dengan Konstitusi, setelah

¹⁵ Wawancara dengan pimpinan *High Court* di Canberra pada 7 Mei 2002.

¹⁶ Lihat *Judiciary Act 1903*, Reprint 6, Canberra: Attorney-General's Department: the Office of Legislative Drafting, 2000: 4-23 dan juga 74-83.

melalui sebuah pengujian yang seksama.¹⁷ Sedangkan mengenai amandemen Konstitusi, hanya parlemen yang dapat mewacanakannya, yang selanjutnya harus mengadakan referendum pada rakyat untuk meminta persetujuan akhir, mengenai bagian manakah yang telah disepakati untuk diamanemen.

Sistem kekuasaan judikatif seperti di Australia, dengan *High Court* sebagai pemegang kekuasaan judikatif atau kehakiman tertinggi dan mempunyai hak untuk melakukan uji material (*judicial* atau *legal review*) atas setiap UU yang bertentangan dengan Konstitusi negara, mempunyai posisi mirip dengan Mahkamah Agung AS, namun berbeda dengan Mahkamah Agung Indonesia, yang hanya mempunyai hak uji material hanya untuk peraturan-peraturan di bawah UU. Sementara, fungsi dan hak uji secara material terhadap setiap UU yang dinilai bertentangan dengan Konstitusi, telah diwacanakan untuk dimuat dalam draft RUU mengenai Mahkamah Konstitusi.¹⁸

Namun, di sisi lain, terdapat persamaan antara *High Court* dengan Mahkamah Agung Indonesia dalam hal tidak dimilikinya wewenang *High Court* dan Mahkamah Agung Indonesia untuk melakukan *impeachment* atau pemecatan terhadap Kepala Pemerintahan, yakni Perdana Menteri atau Presiden. Di Australia, penilaian untuk menguji perilaku dan kebijakan Perdana Menteri yang tidak patut dan tidak sesuai dengan Konstitusi, sejalan dengan sistem parlementer yang berlangsung di sana, diserahkan pada mekanisme parlemen melalui pemberian mosi tidak percaya oleh kelompok oposisi dan adanya penawaran pemilu baru. Secara kontradiktif, hak ini dimiliki oleh Kongres Amerika Serikat dengan hak *impeachment* mereka terhadap Presiden. Sementara di Indonesia, akuntabilitas seorang Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Negara harus dipertanyakan melalui mekanisme Sidang Tahunan dan Umum institusi kekuasaan legislatif tertinggi, yaitu MPR. Dalam wacana yang berkembang, dalam usulan penyusunan draft RUU mengenai Mahkamah Konstitusi, telah diusulkan agar kelak institusi ini, yang akan memainkan peran dalam *judicial review* dan menguji kebijakan Presiden yang dinilai bertentangan dengan Konstitusi.¹⁹

¹⁷ Lihat *Australia's Constitution*. Canberra: Australian Government Publishing Services, 1998: 30-32.

¹⁸ Lihat *Draft RUU Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, 2002.

¹⁹ *Ibid.*

Seperi telah dikatakan, *High Court* dapat menangani kasus-kasus naik banding yang disampaikan oleh institusi lain di sana, ataupun yang dimulai oleh para hakim di *High Court* itu sendiri. Kasus-kasus yang terkait dengan interpretasi Konstitusi, dapat dimulai dari kasus-kasus yang telah ada sebelumnya, atau yang berdasarkan pertimbangan oleh *High Court* itu sendiri. Hal tersebut dinilai penting bagi masyarakat, dalam hal mana keputusan biasanya dihasilkan oleh seluruh hakim (7 orang) anggota *High Court* melalui sidang mereka, jika mereka semua memang dapat hadir.²⁰

High Court berkedudukan di Australia, dilengkapi kantor registrasi untuk masalah yang masuk di Sydney dan Melbourne, dan fungsi kantor registrasi yang dijalankan oleh Pengadilan tingkat Federal (*Federal Court*) di negara bagian Perth dan Brisbane, serta oleh pengadilan *Supreme Courts* di negara bagian Adelaide, Hobart dan Darwin. Adapun kasus-kasus yang masuk, yang terkait dengan naik banding atas keputusan pengadilan tertinggi tingkat Negara Bagian dan Teritori atau dari *Supreme Courts*, pengadilan federal, dan pengadilan keluarga (*Family Court*) di Australia, minimal harus diputuskan oleh pengadilan *High Court* yang dihadiri oleh minimal dua orang hakim anggota *High Court*. Sementara, perlu dicatat, ada kasus-kasus tertentu yang dapat dihadapkan kepada dan diputuskan oleh seorang hakim saja.²¹

Pengadilan yang berlangsung di *High Court* itu sendiri bukan seperti pengadilan biasa, yang selalu menghadirkan terdakwa. Namun demikian, tetap terdapat pihak-pihak yang akan didengar pendapatnya.²² Sedangkan keputusan yang dihasilkan oleh *High Court* bersifat akhir (*final*), karena ia merupakan institusi pengadilan (banding) tertinggi. Sehingga, tidak ada lagi prosedur naik banding yang dimungkinkan, setelah keputusan dari *High Court* keluar. Keputusan *High Court* pun bersifat mengikat dan berlaku untuk seluruh wilayah hukum dan pengadilan Australia.

VII. Efektifitas Pengadilan

Kasus-kasus yang dibahas oleh *High Court* mencakup berbagai permasalahan hukum yang terjadi di Australia, mulai dari masalah kontrak,

²⁰ Lihat *High Court of Australia Act 1979*, *op.cit.*: 4 dan *Judiciary Act 1903*, *op.cit.*, 4-6.

²¹ *Ibid.*

²² Lihat, wawancara dengan pimpinan *High Court* di Canberra pada 7 Mei 2002.

arbitrasi, hukum perusahaan, hak cipta, hukum acara dan pidana, hukum perpajakan, asuransi, properti, keluarga, praktek-praktek perdagangan dan sebagainya. Kebanyakan kasus adalah yang terkait dengan naik banding atas keputusan-keputusan pengadilan lain atau yang berada di tingkat kewenangan di bawah *High Court*.²³ Perkara banding yang diajukan, sudah tentu harus merupakan perkara yang memang keputusannya telah dilakukan oleh pengadilan di bawah *High Court*, namun belum memuaskan pihak-pihak yang berkepentingan dengan keputusan pengadilan tersebut. Perlu diketahui, jika perkara banding memang belum diputuskan oleh pengadilan di bawah *High Court*, permintaan banding tidak dapat direalisasi oleh *High Court*, dan perkaryanya akan dikembalikan, untuk diselesaikan lebih dulu dengan mekanisme atau prosedur yang seharusnya. Dengan pegangan mekanisme yang konsisten ini, perkara banding yang masuk sejak dini telah diseleksi, sehingga dapat mencegah cara kerja *High Court* yang akan tidak efisien.

Demikian pula, untuk efektifitas kerja *High Court*, para hakim selalu bekerja dengan prinsip, menyelesaikan perkara banding secepat mungkin.²⁴ Dengan dukungan staf yang banyak dan cakap, serta *back up* sistem informasi dan analisis yang baik dari supporting system di institusi *High Court* ini, perkara yang masuk dapat segera diselesaikan, tanpa harus mengalami proses penumpukan atau tertunda untuk diselesaikan, mengingat penundaan atas sebuah keputusan pengadilan yang fair akan menunda proses menghasilkan pengadilan yang fair bagi setiap warga negara.

Berdasarkan informasi yang diberikan, dalam setahun terdapat 400 perkara yang diterima oleh *High Court*, dengan 100 perkara banding dari pengadilan di tingkat yang lebih rendah.²⁵ Kasus-kasus yang banyak masuk terutama mengenai masalah perpajakan dan yang terkait dengan bisnis. Dengan mekanisme yang standar dalam target waktu penyelesaian untuk sebuah perkara banding, yakni kira-kira 6 bulan untuk sebuah perkara banding, maka tidak terdapat perkara yang tertunda atau menumpuk di *High Court*.²⁶ Telah berjalannya sistem pengadilan yang murah di Australia,

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

prosedur kerja yang standar, efisien dan efektif di berbagai tingkat pengadilan yang ada, dan dukungan *supporting system* yang maksimal, menyebabkan *High Court* dapat menyelesaikan perkara dengan baik. Para hakim di Australia menyadari tanggung jawab mereka yang besar dalam penegakan hukum dan penciptaan keadilan di negara mereka.

Diketahui, setiap hakim di *High Court* dibantu oleh seorang sekretaris dan 2 ahli hukum. Untuk terjaganya kualitas dan kecakapan hakim di *High Court*, setiap 12 bulan sekali dilakukan rotasi untuk bidang yang harus *handle* oleh seorang hakim. Sedangkan di sisi lain, para hakim terus terpanggil secara pribadi untuk meningkatkan pengetahuan mereka melalui program-program pelatihan dan seminar-seminar yang dilakukan oleh Komisi Judisial.²⁷

Penghasilan atau gaji dan dukungan kesejahteraan secara komprehensif yang baik bagi para hakim hingga hari tua mereka, turut mendukung terciptanya aparat penegak hukum atau hakim yang bersih dan punya akuntabilitas yang tinggi, serta selalu berusaha untuk menjaga sikap independen dan fair mereka dalam menyelesaikan perkara. Dengan demikian, kepercayaan masyarakat atas lembaga peradilan tetap tinggi. Diinformasikan, seorang hakim *High Court* memperoleh penghasilan, dengan kombinasi gaji dengan tunjangan kendaraan dan jaminan hari tua yang berimbang, dapat mencapai 550.000 A\$ setahun.²⁸ Penghasilan hakim, tanpa berbagai tunjangan mereka itu sendiri, adalah 200.000 A\$ ke atas dalam setahun. Seorang Hakim Kepala, tanpa tunjangan hari tua, dapat memperoleh gaji 300.000 A\$ setahun, yang jika dibandingkan dengan gaji Perdana Menteri di Australia, lebih dua kali lipat besarnya. Untuk tingkat Pengadilan Federal, para hakim memperoleh gaji sekitar 100-200.000 A\$ per tahun. Sementara, gaji pegawai negeri di Australia pada umumnya hanya mencapai sekitar 25.000 A\$ per tahun.²⁹ Jadi, di sini, para hakim memang berbeda dengan pegawai negeri biasa. Penghargaan yang istimewa atas pekerjaan mereka, yang rawan dari suap dan berbagai

²⁶ Lihat kembali, wawancara dengan Ernie Schmatt, Chief Executive, Judicial Commission of New South Wales pada 9 Mei 2002 di Kantor Judicial Commission of New South Wales, Sydney.

²⁷ Lihat kembali wawancara dengan Ernie Schmatt, Chief Executive, Judicial Commission of New South Wales pada 9 Mei 2002 di Kantor Judicial Commission of New South Wales, Sydney.

²⁸ Lihat Wawancara dengan pimpinan *High Court* di Canberra pada 7 Mei 2002.

²⁹ *Ibid.*

godaan untuk melakukan perilaku korup, dalam bentuk gaji, tunjangan dan kesejahteraan secara menyeluruh secara istimewa, merupakan strategi yang bijak, yang telah diterapkan di Australia, untuk menghasilkan kerja yang efektif dan bersih dari para penegak hukum. Tetapi, masih merupakan pertanyaan, apakah di Indonesia, hal tersebut juga dapat berlangsung secara efektif, jika memang kondisi kesejahteraan hakim telah diperbaiki secara signifikan. Sebab, ada faktor lain di Australia yang turut mempengaruhi kinerja hakim yang efektif dan bersih, yaitu hadirnya Komisi Judisial yang dapat mengawasi dan mencegah hakim dari berbagai perilaku yang tidak patut.

Sekali ditunjuk, seorang hakim di *High Court* dapat menjalankan tugas mereka hingga masa pensiun, yaitu usia 70 tahun. Namun, selama masa tugas tersebut, jika hakim memperlihatkan perilaku yang tidak patut, yang tidak diperkenankan oleh UU, dalam menjalankan tugasnya, berdasarkan laporan/pengaduan publik yang diperiksa Komisi Judisial dan dilaporkan ke parlemen, maka ia dapat diberhentikan dari tugasnya.³⁰

Setiap hakim dari pengadilan *High Court* dapat memberikan keputusannya masing-masing terhadap perkara banding yang masuk, namun jika keputusan yang dihasilkan tidak bulat atau tidak dapat dicapai kata sepakat, maka suara mayoritas atau terbanyak yang berlaku.³¹ Para hakim *High Court* mempersiapkan jawaban mereka masing-masing secara tertulis, yang disampaikan dalam sidang pengadilan *High Court* berikutnya. Salinan dari keputusan para hakim *High Court* diberikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan perkara banding ini, segera setelah keputusan diumumkan oleh sidang pengadilan *High Court*. Keputusan-keputusan dari *High Court* ini kemudian dimuat dalam laporan-laporan hukum, yang juga tersedia dalam bentuk *database* hukum yang terkomputerisasi.³² Salinan keputusan *High Court* atas berbagai perkara terbuka dan tersedia untuk publik, dengan biaya tertentu, dapat diminta di kantor-kantor registrasi *High Court* di Canberra, Sydney atau Melbourne. Sedangkan salinan dalam bentuk data elektronik di komputer dari berbagai keputusan *High Court* juga ada di berbagai website yang bebas biaya³³

³⁰ *Ibid.*

³¹ Lihat *High Court of Australia Act 1979*, *op.cit.* dan *Judiciary Act 1903*, *op.cit.*

³² Lihat Wawancara dengan pimpinan *High Court* di Canberra pada 7 Mei 2002.

VIII. Kantor Kejaksaan Agung

Jaksa Agung merupakan anggota kabinet yang ditunjuk oleh Perdana Menteri dengan mendapat persetujuan parlemen, sebagaimana yang berlaku untuk jabatan-jabatan publik lainnya di Australia. Tugasnya terkait dengan pengangkatan para hakim untuk pengadilan dan penyiapan UU yang diinisiatifkan oleh pemerintah. Mengingat sistem parlementer yang diadopsi oleh Australia, maka pihak pemerintah melalui Kejaksaan Agung sangat berperan dalam menyiapkan UU. Karena itu, kantor-kantor seperti *the Office of Parliamentary Counsel* (OPC) atau Kantor Dewan Keparlemen yang ada di Kejaksaan Agung dan *the Office of Legislative Drafting* (OLD) atau Kantor Perancangan UU memainkan peranan sebagai dua kantor sistem pendukung utama kejaksaan Agung dalam tugasnya yang terkait dengan parlemen, yakni menyiapkan UU.

Eksistensi OPC didasarkan pada UU Dewan Keparlemen tahun 1970 (*the Parliamentary Counsel Act 1970*), yang fungsi utamanya adalah merancang RUU untuk kemudian disampaikan kepada kedua kamar dari Parlemen, dan juga merancang draft amandemen UU. Dengan demikian, dengan keberadaan OPC ini pemerintah dapat menjalankan program legislasinya dalam menginisiatifkan RUU dan menyiapkan rancangannya, sesuai dengan kebijakan prioritas yang telah ditetapkan pemerintah. Selain berperan dalam menentukan prioritas penyusunan rancangan UU yang diperlukan, OPC juga berperan dalam membantu anggota parlemen, sebagaimana yang mereka butuhkan, dengan merancang RUU dan amandemen UU untuk kemudian disampaikan ke parlemen.

OPC ini aktif menjalankan tugasnya, tidak hanya pada masa sidang-sidang keparlemenan, dalam hal mana banyak pembahasan terhadap UU yang dibutuhkan, tetapi juga dalam menyusun dan memformulasikan rancangan RUU yang menjadi prioritas dan perlu disiapkan pemerintah, sebelum parlemen memulai masa sidangnya. Berdasarkan program prioritas UU yang dibuat inilah, para perancang RUU dari OPC bekerja menyiapkan dan menyusun draft RUU yang dibutuhkan.

Dalam tugasnya merancang RUU, para perancang di OPC menyusun pertimbangan konstitusional dan hukum RUU yang akan dibuat, untuk kemudian melakukan analisis kebijakan dan menentukan sistematika dan

struktur dari RUU tersebut. RUU dibuat dengan analisis kebijakan yang tepat dan akurat. Setelah RUU-nya berhasil dibuat salinannya sudah dapat diperoleh oleh publik, dengan biaya ongkos pencetakan, sebelum selanjutnya dibahas di parlemen. Jika pemerintah dalam pembahasan di parlemen memutuskan untuk melakukan amandemen atas RUU, maka para perancang mempersiapkan amandemen yang diperlukan dan menyiapkan salinan dalam jumlah yang cukup untuk parlemen.

Mengingat begitu produktifnya pemerintah dalam mengusulkan RUU dan menghasilkannya dalam bentuk UU setelah melalui pembahasan di parlemen, maka OPC sebagai sistem pendukung dari kantor Kejaksaan Agung ini, mempunyai staf sebanyak 45 orang dengan 3 orang pejabat utama, yang didukung oleh pegawai yang bekerja berdasarkan UU pelayanan Publik Tahun 1999 atau *the Public Service Act 1999*. Selain itu, kantor OPC ini terdiri dari 25 mereka yang bekerja sebagai ahli dan analis di bidang hukum dan 20 pegawai pendukung, yang mencakup asisten eksekutif, ahli perundang-undangan, pegawai administratif, seorang pustakawan dan pengelola teknologi informasi (IT). Adapun latarbelakang pendidikan dan pengalaman mereka yang bekerja di OPC ini adalah mereka yang terkait dengan disiplin dan praktisi hukum, dengan pengalaman dan pengetahuan yang bervariasi untuk masalah-masalah hukum yang mereka tangani, seperti hukum perpajakan, internasional, pertanahan, lingkungan dan lain-lain.

Kehadiran OPC ini adalah juga dalam rangka untuk peningkatan kualitas RUU yang disiapkan dan UU yang akan dihasilkan nantinya melalui debat-debat di parlemen. Kantor ini juga berperan dalam membantu menangkap substansi, makna dan tujuan yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan publik di Australia, yakni pemerintah dan parlemen.

IX. Perancangan UU

Dalam prosedur kerjanya, kantor OPC ini bekerja berdasarkan manajemen yang efisien dan efektif, dan berdasarkan pelayanan dan kerja yang tepat waktu dan berkualitas tinggi. Dalam merancang RUU, OPC bekerja dengan prinsip untuk menghasilkan RUU dengan substansi yang jelas, bermanfaat bagi publik dan konsisten dengan peraturan-peraturan

hukum lainnya. Kantor OPC dalam eksistensinya juga berperan dalam mempromosikan perkembangan pendekatan baru dalam merancang UU untuk menunjukkan perubahan yang tengah berlangsung dalam kebijakan hukum dan juga dalam harapan yang berkembang di masyarakat.

Dalam tugas-tugasnya, OPC melakukan evaluasi terus-menerus terhadap kinerja kantor dan stafnya, serta produk-produknya. Seiring dengan itu, OPC melakukan pula upaya peningkatan pendidikan dan kemampuan stafnya, serta memberikan kesempatan yang luas bagi para pegawainya dalam mengembangkan kemampuannya, yang kelak akan berguna dalam tugas mereka menyiapkan RUU yang dibutuhkan, yang berkualitas, sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Tuntutan akan peningkatan produktifitas OPC dalam menyiapkan draft RUU berkembang terus, baik dari pihak pemerintah yang berperan dalam menjalankan hak inisitifnya menyiapkan RUU untuk disampaikan ke parlemen, maupun dari kalangan masyarakat yang membutuhkannya. Hal ini lebih-lebih lagi dirasakan untuk tuntutan akan RUU yang mudah dipahami dari aspek bahasa dan substansinya, dengan teknik perancangan yang lebih baru. Demikian pula, ada permintaan yang meningkat untuk membuat kembali berbagai peraturan perundang-undangan yang ada dengan teknik penyusunan yang lebih baru dan mudah dipahami.

Di samping OPC, Kejaksaan Agung juga memiliki Kantor Perancangan UU (*the Office of Legislative Drafting* atau OLD), yang juga berperan sebagai kantor yang merancang RUU, namun melayani seluruh instansi Commonwealth. Kantor ini diketahui mempunyai 3 unit perancang, sebuah unit administratif dan publikasi hukum. Fungsi OLD adalah merancang seluruh bentuk instrumen perundang-undangan Commonwealth, termasuk regulasi, peraturan-peraturan pengadilan, dan hukum-hukum dari Teritori Australia yang tidak memiliki pemerintahan sendiri. OLD juga bertugas dalam merancang instrumen-instrumen non-perundang-undangan, hukum-hukum untuk negara lain melalui pengaturan khusus, dan mempublikasikan perundang-undangan dan konsolidasi perundang-undangan, dengan membuatnya mudah diakses melalui internet.

Pekerjaan dan pelayanan rutin atas berbagai peraturan, peraturan-peraturan pengadilan dan perundang-undangan Teritori telah masuk dalam

pembiayaan anggaran negara, sehingga pihak-pihak yang membutuhkan tidak dipungut biaya. Biaya diminta untuk jenis permintaan badan-badan di Australia untuk perancangan RUU yang mereka butuhkan, dan juga untuk permintaan informasi dan perancangan yang datang dari negara lain, dalam kaitannya dengan hubungan bilateral dengan Australia.

Adapun, pembagian unit perancangan UU didasarkan pada bidang yang dicakup oleh RUU. Unit Perancangan UU Pertama, misalnya, menyiapkan perancangan UU dan instrumennya untuk bidang pertahanan; keuangan dan administrasi; komunikasi dan informasi teknologi dan seni; imigrasi, keuangan dan sebagainya. Unit Perancangan UU Kedua terkait dengan penyiapan draft RUU dan instrumennya yang mencakup bidang-bidang lingkungan; Teritori luar Australia; pertanian; perikanan dan kehutanan; angkutan dan pelayanan regional. Sementara, Unit Perancangan UU Ketiga meliputi penyiapan draft RUU dan instrumennya yang menyangkut Kejaksaan Agung; perawatan kesehatan dan kalangan lansia; pelayanan keluarga dan masyarakat; masalah-masalah veteran dan pengadilan.

Unit Pelayanan Legislasi dari ODC terkait dengan tugas-tugas mengelola proses penyuntingan hasil-hasil karya OLD, mengurus pengelolaan dokumen, kontrol kualitas, pelayanan dukungan administratif bagi unit-unit perancang RUU dari OLD. Unit Pelayanan Legislasi ini juga berperan dalam menyediakan pelayanan khusus informasi teknologi (IT) dan mengelola strategi perbaikan yang berkelanjutan, termasuk dalam hal perbaikan sistem kantor, manajerial, cara-cara kerja dan pemakaian sumber daya yang dimiliki. Sedangkan Unit Publikasi OLD memiliki tanggung jawab dalam hal konsolidasi, penyiapan dan penyimpanan berbagai peraturan Commonwealth dan hukum dari Teritori Australia yang tidak memiliki pemerintahan sendiri, termasuk yang dalam wujud penyimpanan elektronik. Unit ini bertugas dalam membangun dan menjaga *database* elektronik dari berbagai bahan-bahan hukum yang beraneka ragam, terutama UU Commonwealth dan Teritori, untuk publikasi melalui internet maupun disimpan dalam jaringan intranet milik Kantor Kejaksaan Agung. Unit ini juga bertugas dan bertanggung jawab dalam menyiapkan dan menjaga publikasi dalam bentuk *hardcopy* dari terbitan tahunan, pencetakan berbagai peraturan dan perundang-undangan Commonwealth dan berbagai

tabel, indeks, dan data-data pembantu lainnya, yang terkait dengan informasi bidang hukum dan perundang-undangan.

Peran dan fungsi yang dijalankannya OPC dan OLD adalah seperti peran dan fungsi yang dijalankan oleh Badan Pembaharuan Hukum Nasional (BPHN) di Indonesia, yakni sebagai institusi yang membantu pemerintah dan badan-badan lainnya, termasuk parlemen, dalam menyiapkan, menilai dan merevisi UU. Bedanya, BPHN tidak merupakan bagian dari Kejaksaan Agung. Sementara, jika dicarikan rujukan pembandingnya ke parlemen, ia merupakan sistem pendukung (*supporting system*) seperti Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I), yang menyediakan dukungan bagi DPR dalam tugas yang sama, yakni penyiapan berbagai informasi, kajian dan riset atas isu-isu yang menjadi perhatian atau dibutuhkan para anggota DPR, dan bertugas dalam menyiapkan draft RUU, mengkaji draft RUU yang masuk dan UU yang ada, serta menyediakan draft amandemen UU sesuai dengan permintaan anggota DPR berdasarkan aspirasi masyarakat yang berkembang. Demikianlah beberapa pendapat mengenai apa yang dapat dipelajari dari kunjungan ke beberapa institusi penting yang terkait langsung dengan penegakan hukum dan demokrasi yang telah maju di negara tetangga, Australia.

X. Kesimpulan

Komisi Judisial yang eksistensinya belum mencapai dua dasawarsa dalam kekuasaan judikatif di Australia, dalam kenyataannya telah memperlihatkan tugas dan fungsinya yang berarti sebagai institusi pengawas kinerja dan perilaku hakim yang disegani. Dengan demikian, para aparat penegak hukum dari kekuasaan judikatif sejak dulu telah dikontrol kinerja dan perilaku mereka dalam memimpin lembaga-lembaga peradilan. Sehingga, kehadiran Komisi Judisial dapat mencegah terbentuknya mafia pengadilan akibat kecenderungan kinerja dan perilaku para hakim yang buruk, yang tidak terkontrol dan mendapat tindakan administratif setelah melakukan berbagai penyimpangan prosedur dan administratif dalam menjalankan pengadilan dalam jangka panjang. Di pihak lain, institusi itu telah memperlihatkan kontribusinya yang besar dalam mempersiapkan hakim-hakim yang kompeten dan cakap.

High Court sebagai institusi kekuasaan kehakiman dan peradilan tertinggi dalam sistem kekuasaan judikatif di Australia, secara signifikan telah berperan dalam mewujudkan peradilan yang bekerja secara efisien dan efektif. Mekanisme kerja dan kinerjanya yang efisien dan efektif tersebut telah dapat memberikan respons yang tepat atas perkara banding yang masuk dari masyarakat, sehingga proses penegakan hukum tidak berjalan terhambat, dan penegakan hukum yang adil dan memuaskan bagi semua pihak yang bermasalah, dapat diciptakan. Patut diingat, hasil kerja *High Court* yang baik itu tidak dapat dilepaskan dari kehadiran institusi *watchdog* bagi kinerja dan perilaku para hakim, yakni Komisi Judisial, sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya.

Dalam kerangka lebih luas, baik Komisi Judisial maupun *High Court* memainkan peranan penting sebagai pilar dari kekuasaan judikatif dalam memberikan kontribusi bagi penegakan hukum dan demokrasi di Australia. Dengan kata lain, kedua institusi tersebut merupakan unsur yang turut menopang berlangsung sistem *checks and balances* secara baik. Sebagai konsekuensinya, kehadiran sebuah institusi penguat kekuasaan kehakiman di Indonesia adalah sebuah yang sangat mendesak dibutuhkan. Dengan demikian, penegakan hukum dan kualitas demokrasi dapat diperbaiki. Sementara, ditengah-tengah adanya perbedaan dalam terminologi bahasa yang digunakan antara institusi kehakiman dan peradilan tertinggi di Australia dan Indonesia, namun patut disadari bahwa Indonesia perlu belajar banyak terhadap kinerja *High Court* yang konstruktif di Australia, beserta dengan sistem pendukungnya, yang telah berperan selama ini dalam menyiapkan RUU dan UU yang efektif.

Akhirnya, dapat dikatakan, begitu banyak masukan yang dapat dipelajari dari mempelajari langsung (*on the spot*) dari sumber-sumber primernya mengenai eksistensi Komisi Judisial dan *High Court*, serta institusi-institusi yang berperan dalam mendukung tegaknya sistem *checks and balances* di Australia selama ini. Berbagai masukan ini sangat bermanfaat untuk digunakan sebagai bahan-bahan pemikiran bagi penyusunan sebuah RUU Komisi Judisial dan RUU Mahkamah Konstitusi, yang belum pernah ada hingga dewasa ini, serta untuk melakukan amandemen terhadap RUU Perubahan UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung. Badan Legislasi (Baleg) DPRRI, sebagai alat kelengkapan yang

memainkan peranan penting dan sangat strategis dalam mendukung fungsi dan tugas DPRRI dalam bidang legislasi, yaitu menyiapkan RUU, melalui berbagai program studi secara langsung diharapkan dapat memainkan peranan secara lebih baik dan produktif lagi dalam menyiapkan RUU di masa depan, terutama untuk merespons kian meningkatnya tuntutan masyarakat atas kinerja dewan untuk menghasilkan RUU lebih banyak lagi.

BIBLIOGRAFI

- Australia's Constitution.* Canberra: Australian Government Publishing Services, 1998.
- Cain, Michael. *Recidivism of Juvenile Offenders in New South Wales.* Department of Juvenile Justice, 1996.
- _____. "The Children's Court," *Sentencing Trends*, No. 1, March 1991 New South Wales: Judicial Commission of New South Wales, 1991.
- Cunningham, Helen (ed). *Fragile Bastion: Judicial Independence in the Nineties and Beyond.* New South Wales: Judicial Commission of New South Wales, 2000.
- Federal Court of Australia Act 1976 (Reprint 5).* Canberra: Attorney General's Department, the Office of Legislative Drafting, 2000.
- Federal Magistrates Act 1999: Act No. 193 of 1999 as Amended.* Canberra: Attorney General's Department, The Office of Legislative Drafting, 2000.
- Gallagher, Patricia, Jennifer Hickey and David Ash. *Child Sexual Assault.* Monograph Series, NO. 15, 1997. New South Wales: Judicial Commission of New South Wales, 1997.
- Hickey, Jennifer. "An Overview of Sentence and Conviction Appeals in the NSW Court of Criminal Appeal" *Sentencing Trends*, No. 16, March 1998. New South Wales: Judicial Commission of New South Wales, 1998: 1-6.
- High Court of Australia Act 1979.* Canberra: High Court, 1990.
- Judicial Commission of NSW 2000-2001 Annual Report.* New South Wales: Judicial Commission of New South Wales, 2001.
- Judicial Officers Act 1986 No. 100 (Reprint No. 3).* New South Wales: the Parliamentary Counsel's Office and the NSW Government Information Service, 2001.
- Judiciary Act 1903 (Reprint 6).* Canberra: Attorney-General's Department, the Office of Legislative Drafting, 2000.

- "Komisi Judisial Perlu Masuk dalam Revisi UU MA," *Kompas*, 1 Mei 2002: 7.
- "Menkeh dan HAM: Pemilihan Hakim Agung Baru Tunggu Revisi UU No. 14/1985," *Kompas*, 24 April 2002: 7.
- Potas, Ivan, Stephen Cumines, and Ryan Takach. *A Critical Review of Periodic Detention in New South Wales*. New South Wales: Judicial Commission of New South Wales, 1992.
- Roby, Veronica. "Sentencing in the Court of Criminal Appeal," *Sentencing Trends*, No. 4, February 1993. New South Wales: Judicial Commission of New South Wales, 1993.
- Sheller, CSC. "Aspects of Judicial Independence" *The Judicial Review*. Vol. 5, No. 2, New South Wales: Judicial Commission of New South Wales, 2001: 139-154.
- The Sentencing Act 1989 and Its Effect on the Size of the Prison Population*. Monograph Series, No. 13, 1996, New South Wales, 1996.
-

BAB IV

CATATAN TERHADAP MUATAN RUU TENTANG OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh: Riris Katharina*

I. Latar Belakang

Keluarnya Keppres No. 44 Tahun 2000 pada tanggal 10 Maret 2000 merupakan dasar hukum bagi pembentukan Komisi Ombudsman Nasional (KON). Mengapa KON dibentuk pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, dapat dijelaskan dari kacamata sejarah negara-negara lainnya. Dari contoh beberapa negara, memang ada yang membentuk Ombudsman demi untuk membentuk citra demokratisasi di suatu negara agar memperoleh simpatik dunia internasional.¹ Tidak terkecuali untuk Indonesia, pergantian Era Orde Baru kepada Era Reformasi, barangkali menuntut adanya perubahan citra dari pemerintahan lama yang dianggap kurang demokratis bahkan cenderung otoriter, menuju pemerintahan baru yang dianggap lebih demokratis, maka KON pun dibentuk.

Tujuan KON sebagaimana termuat dalam Keppres No. 44 Tahun 2000 adalah meningkatkan pelayanan dan perlindungan hukum oleh aparat pemerintah dan peradilan kepada masyarakat. Sebagai konsekuensi untuk mewujudkan tujuan-tujuannya, salah satu hal yang harus dilaksanakan adalah mempersiapkan RUU tentang Ombudsman Nasional. Hal ini sebagaimana termuat sebagai salah satu tugas Komisi Ombudsman Nasional yaitu:

- a. Menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman;
- b. Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan Instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi dan lain-lain;

* Penulis adalah Peneliti bidang Politik di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPRRI.

¹ Antonius Sujata, *et.al.*, *Kajian Komparatif Atas Sistem Ombudsman di Afrika dan Eropa*, makalah, 2000, hlm. 17.

- c. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum;
- d. Mempersiapkan konsep RUU tentang Ombudsman Nasional.

Selain karena tugas yang telah diamanatkan di atas, kehadiran undang-undang tentang Ombudsman Nasional juga semakin dirasa penting. Dimuatnya perintah untuk segera membentuk undang-undang ini melalui Tap MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme merupakan sinyal akan perlunya segera ditetapkan undang-undang tentang Ombudsman.

Namun, satu hal yang paling penting diingat adalah bahwa tanpa kehadiran undang-undang tentang Ombudsman, maka lembaga ini tidak akan dapat menjadi suatu *Parliamentary Ombudsman* (Ombudsman Parlementer) sebagaimana Ombudsman di negara-negara lainnya. Kedudukan Komisi Ombudsman Nasional saat ini dengan dasar pembentukan melalui Keputusan Presiden menunjukkan bahwa komisi ini adalah merupakan bagian dari eksekutif, yang diragukan kehadirannya dalam rangka mengawasi pemerintah (eksekutif) itu sendiri.

Oleh sebab itu, jelas bahwa kehadiran undang-undang ini memang sudah sangat diharapkan. Tulisan ini berupaya menjelaskan beberapa hal yang dianggap penting oleh Penulis untuk mendapatkan perhatian dalam rangka pembahasan RUU tentang Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya disingkat dengan ORI). Dari seminar-seminar dan pertemuan-pertemuan yang diadakan dengan para perancang draft RUU tentang ORI dari KON, ada beberapa point yang dapat dijadikan sebagai bahan telaahan bersama.

Diakui bahwa Ombudsman yang hendak dibuat saat ini mencontoh dari Ombudsman-Ombudsman yang telah ada di negara-negara lainnya seperti Swedia, Denmark, Belanda, Belgia, Austria, Perancis, Spanyol, Inggris, Selandia Baru, Australia, Irlandia, Pakistan, Filipina, Korea dan Thailand. Namun, diakui juga bahwa penyusunan RUU ini dicoba disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan yang berlaku di Indonesia.²

² Lihat Uraian Singkat Mengenai Konsep RUU tentang Ombudsman Nasional, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2001.

Oleh sebab itu, tulisan ini juga akar mencoba memasukkan perbandingan dari Ombudsman-Ombudsman yang ada di beberapa negara.

II. Sejarah Singkat Ombudsman³

Istilah Ombudsman pertama kali dikenal di Swedia. Ombudsman dapat diartikan sebagai seseorang yang bertugas mengurusi kepentingan orang lain (*a person whose task it is to take care of somebody else's interests*).⁴ Jadi, Ombudsman itu menunjuk kepada orang bukan kepada lembaga. Namun, ketika Swedia membentuk lembaga Ombudsman hampir 200 tahun yang lalu, istilah tersebut resmi merujuk pada sebuah lembaga negara yang bertugas melindungi kepentingan individu dari pelanggaran yang dilakukan oleh lembaga negara lainnya.⁵ Itu sebabnya sampai saat ini lembaga Ombudsman dipimpin oleh seseorang yang dinamai Ombudsman.

Pada tahun 1713, kantor Ombudsman tertinggi (*King's Ombudsman*) diciptakan oleh Raja Swedia Charles XII setelah ia kembali dari pengasingannya di Turki. Tahun 1718 yaitu setelah kematian Raja Charles XII sebagian besar kekuasaan politik Raja dilimpahkan kepada Parlemen Swedia (*Riksdag*) sebagai akibatnya *Chancellor of Justice* (*King's Ombudsman*) yang semula berada di bawah Raja kemudian menjadi bagian dari Parlemen. Tahun 1766 untuk pertama kali Parlemen Swedia memilih seorang *Chancellor of Justice*. Alasannya adalah bahwa Riksdag tidak percaya kepada Raja untuk memilih orang yang lebih sesuai untuk tugas tersebut. Tahun 1766 lahirlah konsep Ombudsman Parlemen. Tahun 1809 Swedia mencanangkan Konstitusi baru di mana atas keseimbangan kekuasaan antara Raja dengan Parlemen diterapkan (*The Principle of Balance of Power between the King and Riksdag*).⁶

Lembaga Ombudsman di Swedia yang namanya dikenal dengan *Parliamentary Ombudsman* mengadung arti bahwa lembaga Ombudsman

³ Lihat lebih jelas dalam Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, Sweden, 1999.

⁴ Claes Eklundh, *The Inception and Development of the Parliamentary Ombudsman in Sweden*, 2000, sebuah makalah.

⁵ Bunyan Saptono, Ombudsman Apakah Cocok di Indonesia, *Media Indonesia*, 17 Mei 2001.

⁶ Komisi Ombudsman Nasional, *Laporan Tahunan 2001*, Jakarta, 2001, hlm. 140

dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada *Riksdag*. Namun, tugas utama lembaga ini untuk melindungi hak individu warga negara dari pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat pemerintah maupun pejabat hukum.

Pada waktu berdiri, hanya ada seorang Ombudsman saja. Namun saat ini di Swedia, seiring dengan perkembangan administrasi negara dan peningkatan kerja dari institusi yaitu dengan semakin banyaknya pengaduan yang masuk, lembaga Ombudsman Swedia saat ini memiliki empat orang Ombudsman. Keempat Ombudsman dipilih oleh *Riksdag* pada sidang paripurna untuk satu periode empat tahun. Pemilihan diselenggarakan oleh Komisi yang ada di Parlemen berdasarkan konstitusi. Pejabat Ombudsman bukan seorang politikus, oleh sebab itu seorang Ombudsman harus dapat diterima oleh seluruh partai politik yang terwakili di *Riksdag*. Pemilihan kembali mungkin saja terjadi. Para Ombudsman sendiri biasanya berasal dari orang-orang pengadilan/kehakiman.

Salah seorang Ombudsman akan menjadi Ketua Ombudsman yang juga berarti sebagai Kepala Kantor Ombudsman. Dia bertanggung jawab terhadap administrasi kantor, memilih anggota staf dan lain-lain. Dia juga memutuskan orientasi pokok dari kegiatan institusi Ombudsman dan mengejawantahkan bagian-bagian tanggung jawab dari setiap Ombudsman. Dia tidak dapat mencampuri penyelidikan dan keputusan Ombudsman lainnya. Setiap Ombudsman bertanggung jawab atas setiap tindakannya kepada *Riksdag*.

Ombudsman dibantu oleh staf sebanyak 50 orang (30 orang diantaranya adalah ahli hukum yang bekerja sebagai pencatat, selebihnya sebagai sekretaris dan administrasi). Secara hukum staf yang berstatus training biasanya direkrut juga. Kebanyakan dari mereka adalah hakim junior dari karir pengadilan, yang biasanya dikontrak untuk empat atau enam tahun.

Saat ini sudah ada sekitar 110 negara yang memiliki Ombudsman Nasional (di luar Ombudsman Daerah)⁷, dengan nama, struktur dan kewenangan yang berbeda-beda disesuaikan dengan kondisi negara yang bersangkutan.

⁷ *Op.cit.*, hlm. 141

III. Istilah Ombudsman

Memang istilah Ombudsman dapat dikatakan berasal dari bahasa Swedia, karena istilah ini muncul pertama kali dari Swedia. Beberapa negara masih tetap memakai istilah Ombudsman untuk mengartikan hal yang sama seperti di Finlandia, Denmark, Norwegia dan Islandia serta Belanda. Namun, ada negara-negara yang menggunakan nama yang berbeda seperti di Perancis dinamakan *Le Mediateur de la Republique*, Austria menyebutnya dengan *Volksanwaltschaft*, Hungaria dengan *Commissioner for Human Rights*, Portugal dengan *Provedor de Justica*, Romania dengan *Avocatul Poporului*, Spanyol dengan *Defensor del Pueblo*⁸, di Republik Tanzania Serikat dinamai *Permanent Commission of Enquiry*, di Zambia disebut *Commission for Investigation* atau di Nigeria dengan *Public Complaints Commission*. Penamaan ini disesuaikan dengan fungsi dari lembaga-lembaga tersebut. Jadi, tidak ada keharusan untuk menggunakan istilah Ombudsman dalam menamai lembaga serupa yang dimaksud. Namun, istilah atau kata "Ombudsman" ini ternyata telah dilindungi oleh IOI (*International Ombudsman Institute*). Perlindungan ini dimaksudkan agar ada kriteria untuk keanggotaan organisasi internasional tersebut, oleh karena kata "Ombudsman" saat ini sudah terlalu banyak digunakan oleh institusi-institusi yang serupa namun tidak independen.⁹

Untuk Indonesia, karena Ombudsman sudah mulai semakin dikenal masyarakat terutama sejak berdirinya KON, maka istilah ini masih relevan untuk dipakai. Hal ini ditandai dengan adanya beberapa instansi pemerintah, perusahaan, lembaga swadaya masyarakat, maupun organisasi lain yang membentuk institusi serupa dan bahkan menamakannya dengan Ombudsman juga. Terlebih Tap MPR Nomor VIII Tahun 2001 juga telah memakai istilah yang sama. Jika ada keinginan untuk mengubah istilah, kelihatannya kita akan kesulitan dalam memberikan istilah yang tepat. Sebagai contoh jika memakai istilah investigasi, akan sulit membedakannya dengan kepolisian. Atau jika menggunakan istilah lembaga pengaduan, juga akan kesulitan untuk membedakannya dengan lembaga pengaduan masyarakat lainnya seperti kantor polisi, lembaga bantuan hukum atau

⁸ Lihat lebih lanjut di *A brief introduction the National Ombudsman of the Netherlands*, De Nationale Ombudsman, The Netherlands, 1999, hlm. 4.

⁹ Antonius, *op.cit.*, hlm.29.

lembaga yang menerima pengaduan masyarakat konsumen seperti YLKI (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia). Apalagi jika memakai nama Komisi Hak Asasi Manusia seperti di Hungaria, tentunya akan tumpang tindih dengan Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia) yang telah ada terlebih dahulu.

IV. Independensi dan Pertanggungjawaban

Agar lembaga ini dapat bekerja dengan baik, lebih memperhatikan kepentingan masyarakat (berpihak kepada publik), maka lembaga ini haruslah independen (dalam RUU diistilahkan dengan mandiri). Independensi Ombudsman itu meliputi tiga kriteria yaitu independensi institusional, fungsional dan pribadi.¹⁰

Independensi institusional artinya bahwa Ombudsman itu sama sekali bukan bagian dari institusi negara. Selanjutnya independensi fungsional, yang berarti bahwa Ombudsman tidak boleh dicampuri atau diperintah oleh tekanan manapun. Untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik, Ombudsman membutuhkan kekuasaan yang besar (tercermin dari imunitasnya dan wewenangnya) dan prosedur kerja yang tidak kaku. Demikian juga dengan pentingnya anggaran yang dapat menunjang kegiatannya. Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam bagian lain tulisan ini. Terakhir independensi pribadi, yaitu bahwa untuk dapat menjadi seorang Ombudsman, seseorang itu harus terpercaya. Khusus untuk independensi pribadi ini juga akan dijabarkan lebih lanjut dalam bagian lain yaitu mengenai persyaratan.

Lebih lanjut mengenai independensi institusional, oleh karena secara institusi, Ombudsman harus mandiri, maka ini berarti bahwa ia tidak diawasi oleh kekuasaan negara. Disamping itu, dalam sistem pemerintahan ia mempunyai kedudukan yang tinggi. Oleh sebab itu, ditinjau dari independensi institusional, sebuah kelembagaan Ombudsman harus bediri sendiri sebagai sebuah lembaga negara, bukan bagian dari suatu kekuasaan. Maka, kedudukan sebagai sebuah lembaga negara bagi Ombudsman sudah tepat. Hal ini dimaksudkan agar lembaga ini dapat lebih leluasa dalam menjalankan tugasnya.

¹⁰ Lihat Marten Osting dalam Antonius, *op.cit.*, hlm. 13.

Karena lembaga ini adalah lembaga yang independen, maka lembaga ini harus terlepas dari campur tangan pihak manapun. Itu sebabnya, keanggotaan Ombudsman ini sudah seharusnya tidak dipilih oleh presiden atau raja atau ratu, melainkan oleh parlemen atau DPR. Hal ini untuk menghindari campur tangan pihak eksekutif sebagai pihak yang diawasi. Sekalipun demikian memang masih ada negara-negara yang memiliki Ombudsman namun dipilih oleh presiden atau raja atau ratu.

Untuk dapat menjamin keindependennya, pemilihan Ombudsman harus dilakukan oleh parlemen sebagai wakil rakyat. Pemilihan oleh DPR disini diartikan sebagai bahwa pertanggungjawaban kerja Ombudsman harus dilaporkan kepada parlemen, namun bukan berarti bahwa parlemen mencampuri tugas Ombudsman. Bahkan pada konsep RUU ini anggota DPR dan MPR tidak luput dari pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman. Berkaitan dengan pihak-pihak yang diawasi oleh Ombudsman, memang jika diikuti sejarah Ombudsman di Swedia, maka Ombudsman dipilih dan diangkat oleh parlemen. Oleh karena itu tugasnya membantu parlemen dalam rangka melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan agar pelayanan kepada masyarakat dilaksanakan secara benar.¹¹ Sebagai konsekuensinya, Ombudsman harus memberikan pertanggungjawabannya kepada parlemen. Hal ini berarti bahwa Ombudsman tidak mengawasi parlemen. Memang di setiap negara berbeda-beda penanganan Ombudsman. Ada yang membatasi diri dengan tidak mengawasi parlemen, atau juga tidak mengawasi pengadilan.

Bagaimana dengan konsep RUU Ombudsman kita? Konsep RUU tentang ORI yang memasukkan pengawasan kepada anggota DPR dan MPR perlu mendapat sorotan bersama. Diakui bahwa sejak KON berdiri memang ada pengaduan yang masuk mengenai lembaga DPR/DPRD.¹² Melihat kepada niat Ombudsman yang mulia untuk menegakkan keadilan, mencegah korupsi, maka pengawasan terhadap seluruh elemen

¹¹ Bengt Wieslander, *op.cit.*, hlm. 29, menyatakan *"The Riksdag shall select one or more Ombudsmen to supervise, under instructions laid down by the Riksdag, the application in public service of laws and other statutes."*

¹² Komisi Ombudsman Nasional, *op.cit.*, hlm. 38. Ada 7% dari 572 pengaduan yang masuk pada tahun 2001 yang berkaitan dengan DPR/DPRD. Pengaduan ini baik yang menjadi terlapor adalah Sekretariat Jenderal DPR karena KKN pada pengadaan alat rumah tangga maupun keterlambatan pelantikan seorang anggota DPRD.

pemerintahan (dalam arti luas, termasuk legislatif dan yudikatif) dapat dipandang secara positif. Namun perlu kiranya dicermati agar tidak terjadi saling curiga antar lembaga negara, terutama DPR yang nantinya akan memilih Ombudsman sehingga keneutralan dalam pemilihan seorang Ombudsman dapat dicapai. Jangan juga sampai timbul kesan bahwa Ombudsman adalah lembaga yang lebih tinggi dari DPR karena mengawasi anggota DPR juga. Demikian juga kesan adanya tumpang tindih dari setiap institusi sedapat mungkin dihindari. Sebab, jika dipandang dari segi substansi pengaduan yang menjadi wewenang Ombudsman (seperti pemalsuan, intervensi, penanganan berlarut, inkompetensi, penyalahgunaan wewenang, nyata-nyata berpihak, imbalan/praktek KKN/penyimpangan prosedur, penggelapan barang bukti, bertindak tidak layak, melalaikan kewajiban), maka bagi DPR sudah ada institusi yang menangani hal tersebut yaitu Dewan Kehormatan DPR. Belum lagi, adanya pemikiran bahwa ada rakyat pemilih yang secara langsung dapat mengadukan perilaku wakilnya yang duduk di lembaga legislatif. Dimana, sebagai sanksinya, rakyat yang memilihnya tidak akan memberikan suaranya pada pemilihan berikutnya.

Jika sistem pemilihan umum kita nantinya benar-benar telah dapat menciptakan DPR yang benar-benar mencerminkan sebagai wakil rakyat, maka pengawasan oleh perilaku anggota DPR dapat dilaksanakan oleh masyarakat pemilihnya secara langsung. Sehingga fungsi Ombudsman akan lebih terfokus kepada membantu pengawasan oleh DPR kepada penyelenggara pemerintahan termasuk pengadilan.

Mengenai pertanggungjawaban, sekalipun dinyatakan bahwa Ombudsman tidak bertanggungjawab kepada DPR melainkan bertanggung jawab kepada masyarakat, untuk menunjukkan independensinya, namun secara kelembagaan, karena DPR yang memilih Ombudsman, maka Penulis tetap beranggapan bahwa Ombudsman pada akhirnya bertanggung jawab kepada DPR selaku wakil rakyat. Sebab, hasil pertanggungjawaban itu dapat dipakai oleh DPR sebagai bahan pertimbangan untuk memilih Ombudsman selanjutnya. Pertanggungjawaban Ombudsman juga dapat dilakukan dengan berbagai cara yaitu melalui laporan berkala, laporan di media massa cetak maupun elektronik, leaflet, dan lain-lain.

V. Masa Jabatan

Untuk membatasi masa jabatan seorang Ombudsman, dapat dikenal dua macam cara yaitu dengan membatasi usia (pensiun) dan masa jabatan periodisasi. Di Inggris, masa jabatan seorang Ombudsman tergantung kepada usia tertentu. Sedangkan di Swedia dengan sistem masa jabatan periodisasi yaitu empat tahun untuk satu periode. Kedua sistem ini tentunya mempunyai kelemahan dan keunggulan masing-masing.

Kelemahan dengan sistem pembatasan usia adalah jika seseorang dirasa sudah tidak netral lagi dalam menjalankan jabatannya atau dirasa sudah tidak adil, maka akan sulit menggantikannya bila belum mencapai usia pensiun. Sedangkan keunggulannya, selama usia tersebut jika seorang Ombudsman masih dapat bekerja dengan baik, maka dapat terus dipakai ide-idenya yang baik. Sedangkan kelemahan dengan sistem masa jabatan adalah jika seorang Ombudsman dinilai masih diperlukan pemikiran-pemikirannya, namun karena dibatasi masa jabatan, maka pemikirannya tidak dapat tersalurkan secara formal. Namun, di satu sisi keuntungan dari sistem ini adalah jika seorang Ombudsman dinilai tidak netral atau kurang produktif dapat segera diganti. Bahkan, dapat dicari pemikiran-pemikiran yang baru dan lebih segar dari penerus-penerusnya.

Dengan pertimbangan-pertimbangan di atas, maka pilihan untuk memakai sistem masa jabatan periodisasi tidaklah salah. Alasan memberikan batasan waktu 6 (enam) tahun agar Ombudsman tidak terpengaruh (netral) oleh suasana politik di DPR (sebagai lembaga yang memilihnya), dengan mempertimbangkan masa jabatan DPR 5 (lima) tahun bisa juga diterima.

Namun dapat juga dilakukan penggabungan kedua sistem ini, dengan melihat kepada keunggulan-keunggulannya. Yaitu dengan memasukkan ketentuan batasan usia dan juga masa jabatan. Hal yang penting untuk diingat adalah bahwa selama seorang Ombudsman itu independen, dengan mempertimbangkan juga kredibilitas, dedikasi, dan profesionalisme, maka batasan berdasarkan masa jabatan maupun usia tidak akan menjadi masalah dalam seorang Ombudsman menjalankan tugas dan kewajibannya. Disinilah pentingnya integritas seorang Ombudsman.

VI. Tugas dan Wewenang

Bericara mengenai tugas dan wewenang adalah berarti berbicara mengenai kerja dari Ombudsman. Oleh karena itu perlu diperhatikan independensi fungsional, dimana Ombudsman tidak boleh dicampuri atau diperintah oleh tekanan manapun. Untuk mencegah jangan sampai ada pengaruh atau intimidasi yang dapat membatasi kinerjanya, oleh badan legislatif ia harus diberikan kekuasaan yang luas serta prosedur yang tidak kaku. Disamping itu, ia harus didukung oleh anggaran yang memadai guna meraih profesionalisme dan standar kualitas untuk menjalankan instansinya.

Sebagaimana Ombudsman di negara-negara lain, pada umumnya Ombudsman mempunyai tugas menerima pengaduan yang kebanyakan berupa tindakan-tindakan yang berupa maladministrasi yang menimbulkan ketidakadilan. Model Ombudsman di Inggris membatasi kewenangannya pada pengawasan pelayanan publik agar tidak melakukan tindakan yang boleh dianggap maladministrasi yang dapat menimbulkan ketidakadilan. Model di Perancis, Ombudsman membatasi diri pada pengawasan administrasi negara, dan Ombudsman ini boleh menyelesaikan pengaduan dengan jalan mediasi. Namun ada Ombudsman yang juga menyelidiki perkara korupsi dan penyalahgunaan keuangan publik seperti di Ghana, Uganda dan Zambia. Salah satu ciri konsep Ombudsman di Afrika adalah adanya perluasan mandat. Hal ini terlihat dari walaupun beberapa instansi Ombudsman terpisah dari Komisi Hak Asasi Manusia, namun kebanyakan penyelidikan atas pelanggaran hak asasi diserahkan juga kepada instansi Ombudsman. Jadi, para Ombudsman memiliki kekuasaan menyelidiki pengaduan tentang maladministrasi dan pelanggaran berat hak asasi.¹³ Ombudsman di Swedia, Finlandia, dan Polandia malahan diberi kewenangan mengawasi pengadilan dan menuntut hakim yang korup. Di Denmark, Ombudsman mengawasi birokrasi dan administrasi negara tanpa wewenang melakukan penuntutan. Namun, instansi ini tidak mengawasi peradilan.

Sebagaimana diungkapkan di atas bahwa tugas Ombudsman pada dasarnya adalah menerima pengaduan berupa tindakan maladministrasi yang menimbulkan ketidakadilan. Pengaduan ini harus dilakukan secara

¹³ Antonius, *op.cit.*, hlm. 11.

langsung oleh orang yang terkena tindakan. Perwakilan hanya dimungkinkan dalam kondisi yang tidak memungkinkan. Namun, perlu diingat bahwa di Australia pengaduan dapat dilakukan oleh perorangan, kelompok, perusahaan ataupun organisasi dalam bentuk tertulis ataupun lisan, baik dengan menggunakan telepon, e-mail melalui internet.¹⁴ Dan pengaduan ternyata lebih banyak dilakukan melalui telepon. Hal ini tentunya sejalan dengan keinginan Ombudsman untuk melakukan pengawasan atas inisiatif sendiri.

Berdasarkan klasifikasi Crossman, tindakan-tindakan maladministrasi mencakup: berprasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan kewenangan, tindakan tidak layak, jahat, kejam, dan semena-mena, sikap kasar, keengganan memperlakukan pengadu sebagai insan yang memiliki hak, menolak memberi jawaban atas pertanyaan yang beralasan, melalaikan keharusan memberi tahu pengadu akan hak-haknya, dengan sengaja memberi nasehat yang menyesatkan atau tidak lengkap, megabaikan nasehat yang sah atau pertimbangan yang membatalkan yang dapat menimbulkan perasaan tidak enak pada pihak yang memberikan nasehat atau pertimbangan tadi, menawarkan tidak ada pemulihian atau pemulihian yang tidak proporsional, menunjukkan sikap perasangka atas alasan warna kulit, seks atau alasan lain, cacat prosedur, kegagalan manajemen dalam memantau kepatuhan melalui prosedur yang memadai, dan sikap berpihak.¹⁵

Sedangkan ketidakadilan yang disebabkan oleh maladministrasi adalah jika ia tidak mendapat pelayanan atau manfaat yang menjadi haknya, atau mendapatkannya setelah lama sekali, menderita kerugian finansial dan menderita putus asa atau kecewa. Di Indonesia sendiri sebagaimana Ombudsman di negara lain, tidak berwenang mengadili atau mengeluarkan putusan yang mengikat secara hukum (*legally binding*). Hal ini yang membuatnya berbeda dengan lembaga yudikatif. Ombudsman diberi wewenang untuk memeriksa semua kegagilan administratif atau pelayanan masyarakat oleh aparatur negara maupun lembaga peradilan, tidak terkecuali anggota DPR atau MPR.

¹⁴ Poltak Partogi Nainggolan, *Laporan Studi Banding Badan Legislasi ke Australia*, makalah, Jakarta: P3I DPRRI: 2002, hlm. 2.

¹⁵ Antonius, *op.cit.*, hlm. 23.

Oleh karena Ombudsman menyentuh seluruh aspek penyelenggara pemerintah, maka Ombudsman harus diberi wewenang yang besar dalam menjalankan tugasnya. Itu sebabnya, Ombudsman harus diberikan hak imunitas. Agar hak imunitas dapat dipertanggungjawabkan penggunaannya, maka seorang Ombudsman harus memiliki kriteria yang cukup baik untuk memakai hak tersebut. Artinya, sekalipun diberikan hak tersebut bukan untuk disalahgunakan. Selain itu, kewenangan lain yang dapat diberikan kepada Ombudsman adalah melakukan penyelidikan atas inisiatif sendiri seperti di Perancis.

VII. Persyaratan Seorang Ombudsman dan Sekretariat

Sebagaimana telah dijelaskan di awal, bahwa di Swedia pada awal berdirinya Ombudsman hanya ada seorang Ombudsman, namun sesuai dengan perkembangannya, jumlah ini berkembang menjadi empat orang. Untuk Indonesia, jumlah Ombudsman memang harus mempertimbangkan jumlah penduduk dan melihat kepada jumlah masalah yang ada. Namun yang paling penting adalah jumlah staf yang memadai untuk mendukung pelaksanaan tugas Ombudsman tersebut.

Berbicara mengenai kriteria bagi seorang Ombudsman, kita akan berbicara mengenai independensi pribadi yang bermakna Ombudsman harus seorang insan yang terpercaya. Untuk menjabat kedudukannya itu ia harus melalui seleksi yang ketat sekali. Dari pengalaman di negara-negara lain, seorang Ombudsman biasanya memang berasal dari para hakim. Hal ini mengingat kepada pelaksanaan tugasnya yang menuntut harus seperti para Hakim seperti adil dan tidak berpihak. Namun, dalam puluhan terakhir di abad kedua puluh, banyak orang tanpa latar belakang atau kesarjanaan hukum terpilih sebagai Ombudsman. Mereka diperlakukan sama seperti Hakim Agung atau Hakim Tinggi. Keputusan-keputusan yang diambilnya atau rekomendasi-rekomendasi yang diberikannya tidak mengikat secara hukum, namun keputusan atau rekomendasinya itu dihargai oleh mereka yang diadukan.

Satu hal yang penting dicatat adalah mengenai persyaratan bagi seorang Ombudsman dimana harus sudah pernah mendapat pelatihan atau penataran mengenai keombudsmanan (Pasal 16 huruf f). Hal ini

tentunya sangat diskriminatif, mengingat bahwa seorang Ombudsman tidak hanya harus mengerti keombudsmanan (yang juga dapat diperoleh dari bacaan-bacaan) namun dia harus seorang yang bijaksana. Oleh sebab itu dirasa sudah cukup mencantumkan persyaratan untuk mengenal aspek keombudsmanan. Mengenai darimana didapatkan pengenalan itu, tentu ada banyak jalannya.

Bericara mengenai staf (pegawai), maka dalam pembicaraan dengan pihak KON, ada keinginan untuk menjadikan staf yang direkrut bukan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Keinginan ini harus disikapi dengan bijak. Memang ada kesan yang tertanam selama ini bahwa PNS kinerjanya buruk, tidak profesional bahkan berpihak. Namun, kita juga tidak menutup mata akan masih adanya PNS yang mampu bekerja secara profesional dan netral. Jika ada keinginan untuk merubah status pegawai lembaga negara dari PNS menjadi pegawai lembaga tersebut, maka perlu diperhatikan hal-hal berikut ini:

- (1) bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan kita masih menggunakan status PNS bagi pegawai lembaga-lembaga negara. Hal ini dengan mengingat bahwa kegiatan yang dilakukan lembaga negara adalah kegiatan publik sehingga pelayannya pun haruslah pelayan publik;
- (2) bahwa standar gaji dan kepangkatan pada akhirnya akan menyesuaikan kepada sistem yang dianut oleh PNS;
- (3) bahwa saat ini PNS dijamin kentralannya dalam menjalankan tugas;
- (4) bahwa PNS saat ini semakin profesional dengan munculnya jabatan-jabatan fungsional yang mencerminkan prestasi kerja.

Oleh sebab itu, ide untuk menciptakan pegawai di luar PNS bagi ORI, harus mempertimbangkan hal-hal di atas. Sebagai contoh kecil, bagaimana mungkin negara dapat membayar seorang staf di ORI dengan gaji seorang profesional di swasta. Oleh karena itu, memang masalah ini terkait juga dengan sumber-sumber keuangan bagi Ombudsman untuk mendukung pelaksanaan tugasnya. Sebagai contoh dalam rangka pemeriksaan dan penyelidikan tentunya dibutuhkan biaya yang besar untuk mendapatkan data yang valid. Itu sebabnya mengapa RUU ini membatasi diri kepada tindakan yang terjadi di dalam negeri Indonesia saja (tidak termasuk badan

perwakilan Indonesia di luar negeri). Hal ini mengingat kepada jumlah pengaduan yang akan sangat tinggi (karena kesadaran pelapor yang berasal dari luar negeri tentunya sudah tinggi) sehingga biaya yang dikeluarkan untuk menyelesaikan masalah ini tentunya akan sangat tinggi juga. Namun, Penulis sepakat jika untuk lembaga-lembaga yang mandiri, maka stafnya juga mandiri, bukan merupakan bagian dari Pemerintah. Hal ini untuk menjaga kenetralannya. Namun, hal itu diharapkan dapat terjadi jika keuangan negara sudah mampu untuk itu.

VIII. Ombudsman Daerah

Setiap negara memang memiliki keunikan sendiri dalam menentukan Ombudsman seperti apa yang akan dipakai. Ada negara yang memiliki sebuah Ombudsman Nasional seperti di Belanda yaitu *The National Ombudsman of the Netherlands*. Namun, ada negara yang memiliki Ombudsman daerah seperti di Andalusia di Spanyol, atau Ombudsman negara bagian Maharashtra di India, atau Ombudsman militer seperti di Israel atau di Australia. Inggris membentuk Ombudsman pemerintahan daerah atau *Local Government Ombudsman* (LGO) yaitu LGO Inggris, LGO Skotlandia, LGO Wales dan LGO Irlandia Utara.

Untuk Indonesia, berdasarkan masukan-masukan yang didapatkan dari penyelenggaraan seminar-seminar yang dilakukan oleh KON di daerah-daerah menunjukkan banyaknya minat dari daerah untuk membentuk Ombudsman. Hal ini didasarkan pada pendapat bahwa saat ini penyimpangan-penyimpangan juga sering terjadi di daerah. Selain itu juga karena sesuai dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, ada wewenang yang diberikan kepada daerah untuk melaksanakannya. Dengan melihat kepada kenyataan di atas, memang semakin disadari bahwa kehadiran Ombudsman Daerah sudah dirasakan perlu.

Namun, ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian. Pembentukan Ombudsman di daerah hendaknya didasarkan kepada kebutuhan dan kemampuan daerah setempat. Oleh sebab itu DPRD harus benar-benar berperan dalam memahami kebutuhan masyarakat di daerahnya. Memang ada kekhawatiran jika tidak dimuat secara implisit di dalam ketentuan undang-undang, maka Ombudsman Daerah tidak akan

dibentuk. Namun, jika kewenangan itu diberikan kepada DPRD dan DPRD benar-benar murni menyuarakan kehendak rakyatnya, tentunya kehadiran Ombudsman akan diwujudkan. Sebab, dikhawatirkan, kalau diwajibkan untuk setiap daerah membentuk Ombudsman Daerah, bagaimana dengan daerah yang belum mampu menyelenggarakannya? Atau, bahkan dapat dijadikan alat untuk sekedar membentuk institusi baru untuk mengeruk keuntungan finansial. Oleh sebab itu, sudah tepat jika peran Ombudsman Daerah dapat digantikan oleh Ombudsman Nasional melalui Ombudsman perwakilan selama Ombudsman Daerah belum terbentuk. Sementara, yang perlu menjadi perhatian adalah bagaimana mekanisme kerja Ombudsman Nasional, Ombudsman Perwakilan dan Ombudsman Daerah agar tidak menimbulkan saling lempar tanggung jawab.

IX. Keterkaitan dengan Undang-Undang Lainnya

Sebagaimana pengalaman negara-negara lain, agar pelaksanaan tugas Ombudsman dapat berjalan dengan baik diperlukan dukungan undang-undang yang lainnya juga. Seperti di Australia, keberadaan Ombudsman didasarkan pada Undang-Undang Ombudsman Teritori Tahun 1989 dan Undang-Undang tentang Kebebasan Informasi Tahun 1989.

Oleh sebab itu, untuk mendukung pelaksanaan tugas Ombudsman ini diharapkan agar undang-undang yang lain dapat segera dilaksanakan seperti undang-undang mengenai kebebasan memperoleh informasi dan undang-undang mengenai rahasia negara. Hal ini terkait dengan akses Ombudsman terhadap informasi untuk publik dan juga agar dapat masuk kepada dokumen-dokumen yang sifatnya rahasia. Seperti contoh di Australia, Ombudsman mempunyai akses ke dokumen instansi militer dan polisi.¹⁶

X. Penutup

Konsep RUU tentang ORI ini sesungguhnya sudah cukup baik dilihat dari segi materi. Namun, masih ada beberapa hal yang perlu dibahas lebih mendalam. Dengan mengenal Ombudsman dengan lebih jelas akan

¹⁶ Poltak Partogi Nainggolan, *loc.cit.*

mempermudah dalam memberikan masukan yang positif bagi RUU ini. Disadari bahwa tanpa mengenal Ombudsman secara lebih jelas akan sulit mengejawantahkannya terutama mengenai tugas dan wewenangnya. Namun dengan tulisan ini diharapkan ada sedikit pencerahan yang dapat diberikan dalam rangka melihat muatan RUU ini.

BIBLIOGRAFI

- Antonius Sujata, et.al., *Kajian Komparatif Atas Sistem Ombudsman d Afrika dan Eropa*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2000.
- Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, Sweden: The Bank of Sweden Centenary Foundation, 1999.
- Claes Eklundh, *The Inception and Development of the Parliamentary Ombudsman in Sweden*, makalah, 2000.
- De Nationale Ombudsman, *A Brief Introduction of the National Ombudsman of the Netherlands*, The Netherlands, 1999.
- Komisi Ombudsman Nasional, *Konsep RUU tentang Ombudsman Nasional*, Jakarta, 2001.
- _____, *Laporan Tahunan Komisi Ombudsman Nasional*, 2001.
- Media Indonesia, 17 Mei 2001.
- Poltak Partogi Nainggolan, *Laporan Studi Banding Badan Legislasi ke Australia*, makalah, Jakarta: P3I, DPRRI, 2002.

BAB V

REFORMASI POLITIK KEWARGANEGARAAN

Oleh: Rahmad Budiaji*

I. Pendahuluan

Hikam menengarai bahwa dalam konteks Indonesia, orang umumnya mengaitkan yang disebut dalam istilah kewarganegaraan itu hanya berkisar pada urusan KTP, paspor, kawin, dan sejenisnya. Padahal, dalam masyarakat yang sudah modern atau dalam politik masalahnya sangat mendasar, karena berimplikasi pada bagaimana susunan politik atau masyarakat yang akan dibangun sehingga memiliki relevansi terhadap proses pertumbuhan negara bangsa Indonesia.¹ Berbagai persoalan yang menyangkut masalah kewarganegaraan masih terus menyertai perjalanan negara Indonesia sejak kemerdekaan hingga saat ini. Permasalahan itu baik yang menyangkut konsep dasar penetapan siapa yang akan menjadi warga negara hingga masalah siapa yang akan kehilangan kewarganegaraannya dan berbagai aturan pelaksanaannya.

Perjalanan penyelenggaraan politik kewarganegaraan di bawah pelaksanaan undang-undang No. 62/1958, telah menunjukkan adanya penyalahgunaan wewenang dan birokrasi yang diskriminatif dalam pelayanan publik. Demikian pula beberapa ketentuan UU No. 62/1958 telah usang dihadapkan pada struktur kelembagaan pemerintah penyelenggara kewenangan di bidang kewarganegaraan. Merespon kenyataan tersebut, beberapa lembaga yang terdiri dari Gerakan Perjuangan Anti Diskriminasi (GANDI), Forum Komunikasi Kesatuan Bangsa (FKKB) berkerjasama dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Nasional (Komnas HAM) didukung oleh *The Asia Foundation* telah memberikan masukan draft RUU Kewarganegaraan kepada Badan Legislasi (Baleg) DPR RI.

* Penulis adalah Anggota Tim Asistensi RUU Kewarganegaraan Baleg DPR, Peneliti bidang Politik Dalam Negeri pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I), DPRRI.

¹ Mohammad A.S., Hikam, "Gerakan Politik Warga Negara," dalam Mohammad A.S., Hikam, dkk, *Fikih Kewarganegaraan, Intervensi Agama-Negara Terhadap Masyarakat Sipil*, PB PMII, Jakarta, 2000, hlm. 6.

Saat ini Badan legislasi DPRRI tengah membahas RUU perubahan atas UU No 62 tahun 1958 tentang kewarganegaraan. UU Perubahan tersebut adalah bagian dari upaya untuk menjawab masalah-masalah hukum dan politik yang muncul seiring dengan perkembangan dan perubahan masyarakat. UU Kewarganegaraan ini sudah berusia 44 tahun dan kurang dipersiapkan mengantisipasi perkembangan globalisasi. Disadari bersama bahwa globalisasi, kemajuan teknologi terutama teknologi informasi dan komunikasi, arus kuat gerakan reformasi termasuk reformasi di bidang hukum, meningkatnya kesadaran akan hak asasi manusia membawa implikasi yang sangat luas dalam seluruh tatanan dan aspek kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara.

Untuk memperoleh gambaran yang lebih objektif terhadap permasalahan kewarganegaraan dan dalam konteks mengkritisi masukan dari masyarakat yang telah disampaikan kepada Baleg DPR RI maka tulisan ini akan mencoba memerikan tinjauan akademis terhadap keberadaan UU No. 62/1958 dan permasalahan yang berkembang hingga saat ini.

II. Kerangka Pemikiran

Dalam tataran akademis maupun praktis banyak hal yang menyangkut status dan kedudukan warga negara yang perlu dipertimbangkan dalam kerangka pengambilan keputusan dan kebijakan politik perundang-undangan untuk mencapai keselarasan dengan tuntutan reformasi yang menyeluruh. Keberadaan warga negara dari aspek Ilmu Negara merupakan salah satu syarat bagi eksistensi negara di samping adanya wilayah negara, pemerintahan yang efektif, dan pengakuan dari negara lain. Oleh karena itu, pembicaraan tentang warga negara ini tidak hanya mencuat pada awal akan berdirinya negara tetapi akan terus melekat sejalan dengan keberadaan suatu negara itu. Memasuki lingkup Ilmu Hukum Tata Negara, status warga negara akan terkait dengan permasalahan yang menyangkut tentang hak-hak dan kewajiban yang dibedakan dengan hak-hak dan kewajiban bagi warga negara lain atau orang asing.

Pengaturan mengenai kewarganegaraan ini biasanya ditentukan berdasarkan salah satu dari dua prinsip, yaitu prinsip '*ius soli*' atau prinsip '*ius sanguinis*'. Yang dimaksud dengan '*ius soli*' adalah prinsip yang

mendasarkan diri pada pengertian hukum mengenai tanah kelahiran, sedangkan '*ius sanguinis*' mendasarkan diri pada prinsip hubungan darah. Selain kedua cara tersebut, dalam berbagai literatur mengenai kewarganegaraan, juga dikenal adanya cara ketiga, yaitu melalui registrasi. Cara ketiga ini dapat disebut tersendiri, karena dalam pengalaman seperti yang terjadi di Perancis yang pernah menjadi bangsa penjajah di berbagai penjuru dunia, banyak warganya yang bermukim di daerah-daerah koloni dan melahirkan anak dengan status kewarganegaraan yang cukup ditentukan dengan cara registrasi saja. Dari segi tempat kelahiran, anak-anak mereka itu jelas lahir di luar wilayah hukum negara mereka secara resmi. Akan tetapi, karena Perancis, misalnya, menganut prinsip '*ius soli*', maka menurut ketentuan yang normal, status kewarganegaraan anak-anak warga Perancis di daerah jajahan ataupun daerah pendudukan tersebut tidak sepenuhnya dapat langsung begitu saja diperlakukan sebagai warga negara Perancis. Akan tetapi, untuk menentukan status kewarganegaraan mereka itu melalui proses naturalisasi atau pewarganegaraan juga tidak dapat diterima. Karena itu, status kewarganegaraan mereka ditentukan melalui proses registrasi biasa. Misalnya, keluarga Indonesia yang berada di Amerika Serikat yang menganut prinsip '*ius soli*', melahirkan anak, maka menurut hukum Amerika Serikat anak tersebut memperoleh status sebagai warga negara AS. Akan tetapi, jika orangtuanya menghendaki anaknya tetap berkebangsaan Indonesia, maka prosesnya cukup melalui registrasi saja.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa proses kewarganegaraan itu dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu: (i) kewarganegaraan karena kelahiran atau '*citizenship by birth*', (ii) kewarganegaraan melalui pewarganegaraan atau '*citizenship by naturalization*', dan (iii) kewarganegaraan melalui registrasi biasa atau '*citizenship by registration*'. Ketiga cara ini seyogyanya dapat sama-sama dipertimbangkan dalam rangka pengaturan mengenai kewarganegaraan ini dalam sistem hukum Indonesia, sehingga kita tidak membatasi pengertian mengenai cara memperoleh status kewarganegaraan itu hanya dengan cara pertama dan kedua saja sebagaimana lazim dipahami selama ini.²

² Jimly Asshiddiqie, "Kewarganegaraan Republik Indonesia", <http://www.theceli.com/dokumen/jurnal/jimly/j005.shtml>.

Sebagai suatu bangsa, kita telah memiliki suatu sistem nilai yaitu Pancasila. Nilai-nilai Pancasila itu dibangun dari suatu masyarakat yang majemuk baik dilihat dari adat istiadat, bahasa, dan agama. Tetapi di pihak lain kita tidak dapat melepaskan diri dari pengaruh global dan situasi perkembangan masyarakat yang terjadi yang mengakibatkan terjadi pergeseran nilai dan menghadirkan nilai-nilai instrumental baru. Artinya RUU Kewarganegaraan harus dibangun dalam suatu bingkai nilai yang berakar pada sistem nilai budaya bangsa Indonesia yang majemuk, dan juga sistem nilai yang lahir dari kebutuhan tatanan masyarakat global.

Masalah nilai ini penting karena menyangkut cita-cita nilai yang ingin dikembangkan melalui RUU tersebut. Persoalan mendasar yang harus dapat dijawab dalam menyiapkan RUU tentang kewarganegaraan ialah pertanyaan mengenai sosok warganegara yang ingin dibangun melalui UU Kewarganegaraan. Jawaban atas pertanyaan ini diharapkan akan memberikan gambaran mengenai sosok warganegara yang ingin dibangun. Artinya penyusunan RUU ini harus dilandasi oleh arah yang jelas mengenai sosok warganegara yang diinginkan.

Secara praktis hubungan antara warga negara dan tujuan-tujuan negara Indonesia terlihat dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945 yang dengan jelas menyatakan bahwa tujuan didirikannya negara ini adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

III. Pembahasan

Bahwa keberadaan UU No. 62/1958 tentang Kewarganegaraan perlu ditinjau kembali mendapat banyak respon yang medukung selain karena faktor yang telah disebutkan di atas, juga karena beberapa kasus yang mencuat dalam waktu akhir-akhir ini.

Setelah terjadinya tindakan terorisme dengan pengemboman di Bali pada 12 Oktober 2002, salah seorang yang menjadi target penangkapan polisi yaitu Abu Bakar Ba'asyir, memunculkan kontroversi terhadap status kewarganegaraannya. Ba'asyir diduga telah kehilangan kewarganegaraan

Indonesia berdasarkan Pasal 18 huruf "k", UU Nomor 62/1958. Namun, antara pihak polisi dan pengacara yang membela Ba'asyir berbeda pendapat dan tidak diketahui kepastian permasalahannya hingga kini.

Jauh sebelum itu, masalah laskar jihad sukarelawan yang akan berangkat ikut perang melawan Amerika ke Afghanistan setelah terjadinya tragedi pengeboman WTC pada 21 September 2001 lalu, menimbulkan pro dan kontra terhadap kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah. Beberapa polemik memunculkan pertanyaan apakah mereka akan dicabut kewarganegaraannya atau tidak, kemudian siapa yang berhak mencabut kewarganegaraan itu? (*Tempo Interaktif*, 3 dan 9-10-2001). Pada permasalahan yang lain, ada substansi pengaturan dalam UU No. 62/1958 yang dalam prakteknya menimbulkan masalah sosiologis sehingga perlu ditinjau.

Masalah etnis Cina (*Tempo Interaktif*, 18-02-2002) seperti dikatakan Ketua Solidaritas Nusa Bangsa, Ester Purba, diperlakukan secara diskriminatif dengan diperlukan dokumen Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SBKRI). Surat itu digunakan untuk mendapatkan hak-hak sipil dari negara, seperti akta kelahiran, akta kematian, dan sebagainya. Juga masalah penghapusan penangkalan bagi WNI yang telah lama tinggal di luar negeri sebagai warisan dari masalah pemerintahan sebelumnya (*Tempo Interaktif*, 15-11-2001).

Keberadaan warga negara merupakan salah satu syarat dari berdirinya sebuah negara. Oleh karena itu, UU yang mengatur kewarganegaraan memiliki makna dan kedudukan yang penting dalam sejarah perjalanan negara, termasuk Indonesia. Usaha untuk meninjau kembali UU No. 62/1958 dengan cara melakukan perubahan dapat dianggap sebagai usaha untuk tetap menghargai sejarah dan karya dari para pendahulu bangsa ini. Di samping itu, apabila substansi materi muatan yang akan diubah tidak banyak prosentasinya dan tidak terlalu prinsipil sifatnya maka kebijakan ini mungkin lebih mudah diterima.

Namun demikian, ada alasan yang melemahkan untuk ditempuh cara perubahan karena UU No. 62/1958 bukan UU yang pertama ada dan dibuat untuk mengatur masalah kewarganegaraan sejak kemerdekaan Indonesia. Kewarganegaraan pertama diatur dalam UU No. 3/1946. Alasan kedua,

kebijakan yang akan ditempuh merupakan perubahan yang kedua, sebab sebelumnya telah dilakukan perubahan dengan UU No. 3/1976 tentang Perubahan Pasal 18 UU Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Meskipun tidak dilarang untuk melakukan beberapa kali perubahan terhadap sebuah UU, mengganti UU No. 62/1958 dengan penamaan yang sama akan lebih relevan, dengan berbagai alasan sebagaimana dibahas di bawah ini.

Usul penggantian UU No. 62/1958 dengan undang-undang yang baru untuk hal yang sebagaimana sama didasarkan atas beberapa argumen, di samping beberapa permasalahan sosiologis sebagaimana diuraikan dalam beberapa alinea di atas. Bahwa dengan hanya melakukan perubahan berarti tetap mempertahankan dasar perintah pembentukan UU No 62/1958 yaitu UUDS, yang diberlakukan atas dasar Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 (yang berbunyi: *segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini*). Karena UUD 1945 telah memberikan perintah mengatur dalam UU tentang kewarganegaraan yaitu Pasal 26 Ayat (3) Perubahan Kedua, maka tidak lazim melakukan penggantian dasar hukum pembentukan UU No. 62/1958 (atau konsideran mengingat) dengan cara perubahan, karena hakikatnya adalah pembentukan UU yang sama sekali baru sebagaimana dimaksud Aturan Peralihan Pasal I UUD 1945.

Demikian juga di dalam UU No. 62/1958 yang mengatur beberapa ketentuan prosedural (hukum acara) dan kelembagaan serta fungsinya yang mengikuti UUDS tadi, tidak lagi sesuai dengan ketentuan menurut UUD 1945 yang sekarang berlaku. Semestinya dengan penggantian dapat diterapkan sepenuhnya bahwa UU kewarganegaraan segala sesuatunya didasarkan pada UUD 1945.

Beberapa contoh ketentuan dalam UU No. 62/1958 yang tidak sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini:

- Pasal 3 ayat (3), Pasal 4 ayat (3), dan Pasal 5 ayat (4) yang kesemuanya berbunyi “Menteri Kehakiman mengabulkan atau menolak permohonan pewarganegaraan dengan persetujuan Dewan Menteri.”

Padahal, Dewan Menteri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini sudah tidak ada lagi karena menggunakan sistem pemerintahan presidensii.

- Pasal 3 ayat (4), Pasal 4 ayat (4) dan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:
- “Kewarganegaraan republik Indonesia karena pewarganegaraan diperoleh dengan berlakunya **Keputusan Menteri Kehakiman** yang memberikan pewarganegaraan itu.”
- “Kewarganegaraan Republik Indonesia yang diperoleh atas permohonan itu mulai berlaku pada hari tanggal **Keputusan Menteri Kehakiman**.”

Seharusnya untuk **pewarganegaraan** ditetapkan dengan **Keputusan Presiden** dan bukan dengan **Keputusan Menteri**. Hal ini berdasarkan pertimbangan dalam tata urutan perundangan-undangan yang berlaku, berdasarkan Tap MPR Nomor XX/MPR/1966 yang telah diubah dengan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 Keputusan Menteri bukan keputusan untuk melaksanakan perintah Undang-undang melainkan pelaksana dari Peraturan Pemerintah (PP).

Sekalipun tidak tersurat dalam UU No. 62/1958, dapat dipahami bahwa semangat yang menjiwai dalam pengaturannya adalah dalam kerangka melengkapi unsur negara dan penyelesaian permasalahan dengan negara lain menyangkut status kewarganegaraan (dwikewarganegaraan atau tanpa kewarganegaraan). Semangat yang tersebut di atas patut untuk tetap dipertahankan, namun belum cukup untuk mengakomodasi perkembangan dan dinamika pemikiran dan filosofi kewarganegaraan yang berkembang hingga saat ini.

Seiring dengan meningkatnya tingkat pendidikan dan kemajuan ekonomi masyarakat serta kemajuan teknologi informasi ternyata ikut meningkatkan kesadaran masyarakat akan hak-hak asasi manusia. Hal ini tentunya harus menjadi salah satu rambu penting dalam kita menyusun dan menyiapkan RUU Kewarganegaraan. Beberapa agenda penting dari masalah HAM seperti (1) persamaan kedudukan di depan hukum; (2) hapusnya diskriminasi; (3) pengakuan dan perlindungan hukum; (4) perlakuan hukum yang fair dan adil; (5) hak asasi kaum wanita; dan (6)

hak asasi anak-anak merupakan agenda-agenda yang terjamin pelaksanaannya di dalam undang-undang yang akan dirumuskan itu.

UU No. 62/1958 bila dicermati secara mendalam mengandung beberapa nilai-nilai diskriminasi yang bertentangan dengan semangat untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia sebagaimana dianut dalam UUD 1945 (Perubahan Kedua Pasal 28D ayat (4). Pada saat yang bersamaan, UU ini juga dilihat kurang menghargai kesetaraan dan kesejajaran jender antara laki-laki dan perempuan. Bila dicermati secara filosofis maka beberapa substansi UU No. 62/1958 telah bertentangan atau tidak sejalan dengan beberapa UU yang dibentuk setelah itu, seperti Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Undang-Undang No. 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Penyesuaian dasar filosofis ini dilihat akan memberikan bobot politis yang lebih besar bila dilakukan dengan mengambil bentuk kebijakan bukan perubahan tetapi dengan penggantian undang-undang.

Dalam usaha untuk melakukan evaluasi UU No. 62/1958 tentang Kewarganegaraan akan mudah ditemukan beberapa persamaan pandangan dan perbedaan mengenai gagasan yang menyangkut prinsip-prinsip umum yang akan diterapkan. Beberapa persamaan yang dicapai antara lain mencegah terjadinya dwikewarganegaraan atau tanpa-kewarganegaraan, dan tetap mengakui adanya kawin-campur antara negara.

Pokok-pokok permasalahan perbedaan yang dapat berkembang antara lain: 1) ruang lingkup/judul RUU; 2) penerapan isu soli/ius sanguinis; 3) diskriminasi jender. Untuk mendapatkan pilihan yang terbaik terhadap perbedaan gagasan dipandang perlu untuk dilakukan sedikit pemaparan secara akademis sebagai bahan referensi.

1. Ruang Lingkup/Judul RUU

Beberapa pilihan yang ada dalam pengaturan ruang lingkup draft RUU ini adalah: Warga Negara dan Penduduk Negara; dengan ruang lingkup pengaturan tentang siapa yang menjadi warga negara dan siapa yang menjadi penduduk negara. Pilihan ini didasarkan pada pemahaman bahwa perintah dalam Pasal 26 ayat (3) UUD 1945 untuk mengatur tentang warga negara dan penduduk itu harus dituangkan dalam satu naskah UU yang sama. Juga, berdasarkan fakta historis sebelum berlakunya UU No. 62/1958 telah diatur tentang kewarganegaraan dan penduduk itu dalam satu UU yaitu UU No. 3/1946, UU No. 6/1947, dan UU No. 8/1947.

Pilihan berikutnya mencakup Kewarganegaraan tanpa penduduk; dengan ruang lingkup hanya menyangkut ketentuan tentang siapa yang menjadi warga negara. Tetapi berdasarkan Pasal 26 ayat (3) UUD 1945 tetapi memisahkan substansi antara warga negara dan penduduk dengan pemahaman bahwa perintah pengaturan keduanya dalam UU bukan berarti harus dituangkan dalam satu naskah yang sama tetapi yang lebih penting adalah bentuk hukum yang mengaturnya yaitu UU, sedang penjabarannya dapat dibuat dalam dua atau lebih undang-undang. Misal yang sekarang telah ada adalah undang-undang tentang Keimigrasian dan undang-undang tentang Perkembangan Kependudukan.

Masalah ruang lingkup yang lain adalah apakah substansi tentang hak-hak dan kewajiban warga negara akan dicantumkan dalam UU baru ini atau tidak. Untuk diketahui, draf RUU yang disampaikan kepada Baleg DPR tercantum adanya BAB III tentang Hak-hak dan Kewajiban Warga Negara.³ Meskipun tentang hak dan kewajiban merupakan hal yang tak terpisahkan dalam pembahasan tentang warga negara dalam pandangan Ilmu Hukum tata negara, namun untuk mengaturnya dalam undang-undang ini masih dapat diperdebatkan.

Salah satu alasan untuk tidak memuat materi hak dan kewajiban warga negara dalam UU ini atas pertimbangan bahwa substansi lebih relevan untuk menjadi materi muatan UUD. Beberapa contoh hak-hak warga negara yang telah dicantumkan dalam UUD 1945 antara lain dalam pasal 27 ayat

³ Panitia Kerja Pengkajian Peraturan Perundang-undangan yang Diskriminatif, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Kerangka Pemikiran dan drafting Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Jakarta 14 Februari, 2002, hlm. 12.

(2) dan (3), pasal 28 dengan tambahan pasal 28A sampai dengan pasal 28J, pasal 30, pasal 31, dan pasal 33 ayat (3). Di samping itu untuk beberapa hak politik dan kewajiban warga negara telah lebih rinci dijabarkan dalam UU yang lebih khusus seperti pemilihan umum, pendidikan, bela negara, perpajakan, dan lain-lain.

2. Pengutamaan Asas *Ius Soli/Ius Sanguinis*

Sangat disadari bahwa untuk menerapkan secara tegas dan konsisten dengan mengikuti salah satu asas saja secara kaku, akan menimbulkan masalah dwi-kewarganegaraan atau tanpa-kewarganegaraan. Namun, untuk menerapkan keduanya secara bersama-sama tanpa pembatasan juga akan menimbulkan problem yang sama. Oleh karena itu, jalan yang dapat ditempuh adalah menerapkan keduanya dengan catatan: mendahulukan salah satu asas dengan menyertakan asas yang lainnya secara terbatas agar tujuan untuk menghindari baik dwikewarganegaraan atau tanpa-kewarganegaraan dapat dicapai.

Di samping itu, dalam proses perjanjian antar negara, perlu diharmonisasikan adanya prinsip-prinsip yang secara diametral bertentangan, yaitu, prinsip '*ius soli*' dan prinsip '*ius sanguinis*' sebagaimana diuraikan di atas. Kita memang tidak dapat memaksakan pemberlakuan satu prinsip kepada suatu negara yang menganut prinsip yang berbeda. Akan tetapi, terdapat kecenderungan internasional untuk mengatur agar terjadi harmonisasi dalam pengaturan perbedaan itu, sehingga di satu pihak dapat dihindari terjadinya dwi-kewarganegaraan, tetapi di pihak lain, tidak akan ada orang yang berstatus '*stateless*' tanpa kehendak sadarnya sendiri. Karena itu, sebagai jalan tengah terhadap kemungkinan perbedaan tersebut, banyak negara yang berusaha menerapkan sistem campuran dengan tetap berpatokan utama pada prinsip dasar yang dianut dalam sistem hukum masing-masing.

Penerapan asas ini sering dikaitkan dengan corak terbentuknya bangsa yang bersangkutan. Diasumsikan bahwa corak negara dengan ciri-ciri penduduk dominan imigran (pendatang) seperti Amerika Serikat sering mengutakan asas *ius soli*, sedang negara dengan ciri dominan penduduknya adalah emigran (pelancong) seperti Cina akan lebih

mengutamakan asas ius sanguinis. Ditambahkan lagi pertimbangan penggunaan asas ini berkaitan pula dengan strategi penguatan politik dan ekonomi negara:

- a. pengutamaan asas *ius soli*; sudah pernah digunakan pada awal kemerdekaan dengan berlakunya UU no. 3/1946;
- b. Pengutamaan asas *ius sanguinis*; dianut dalam perumusan ketentuan menurut UU No. 62/1958.

Menanggapi usul yang disampaikan ke Baleg DPR RI dimana asas yang diutamakan kembali menggunakan *ius soli*, perlu dilihat kelebihan dan kelemahan atau konsekuensi logis dari asas-asas ini.

3. Diskriminasi Jender

Menguatnya ideologi feminis secara politis dan pengutamaan arus persamaan jender dalam pembangunan materi hukum pada satu sisi, dan pada bagian yang lain diperbolehkannya kawin campur antar negara yang semakin menggejala di era global telah mendorong adanya pilihan kebijakan antara mendorong kesatuan hukum keluarga atau menjamin keragaman hukum warga negara dalam keluarga.

- a. Pengutamaan kesatuan hukum dengan diskriminasi jender; berdasarkan baik UU No. 3/1946 maupun UU No. 62/1958 pada prinsipnya mengutamakan adanya kesatuan hukum dalam keluarga. Juga, menempatkan perempuan sebagai pihak subordinat terhadap laki-laki. Adanya kesatuan hukum keluarga ini dinilai akan lebih memberikan jaminan adanya eliminasi masalah-masalah perdata maupun pemberlakuan hukum antar negara seperti masalah perpajakan;
- b. Pengakuan keragaman hukum dengan persamaan jender; merupakan koreksi terhadap UU Kewarganegaraan yang ada bila hal ini dikaitkan dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Undang-Undang No. 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965, dan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Berberapa contoh Pasal dari UU No. 62/1958 yang diskriminatif jender:

Pasal 1 huruf b, c, dan e:

Pasal tersebut diatas hanya mengatur tentang Kearganegaraan anak yang **mengikuti Kewarganegaraan ayahnya** apabila ia berkewarga negaraan Republik Indonesia.

Hal ini berarti anak yang lahir dari ibu yang berkewarganegaraan Republik Indonesia **tidak bisa mengikuti kewarganegaraan ibunya**.

Pasal 5 ayat (2) kalimat terakhir berbunyi **“Seorang Perempuan selama dalam perkawinan tidak boleh mengajukan permohonan pewarganegaraan.”**

Pasal 8 ayat (1) **“seorang perempuan warganegara Republik Indonesia yang kawin dengan seorang asing kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia-nya apabila dan pada waktu ia dalam waktu 1 tahun setelah perkawinannya berlangsung menyatakan keterangan untuk itu...”**

Pasal 9 ayat (2) **“Kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia oleh seorang suami dengan sendirinya berlaku terhadap isterinya...”**

Pasal 10 ayat (1) **“Seorang perempuan dalam perkawinan tidak boleh mengajukan permohonan tersebut dalam pasal 3 dan pasal 4”**

Pada sisi yang lain perlu diperhatikan masalah teknis yang ada dalam draf rancangan RUU Kewarganegaraan, panduan penyusunan suatu undang-undang (atau rancangan UU) untuk mendapatkan format yang baku telah diatur dalam Keppres No. 44/1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan tersebut untuk melakukan penyempurnaan secara teknis terhadap UU No. 62/1958 akan lebih mudah dilakukan dengan cara penggantian dibandingkan dengan perubahan.

IV. Penutup

Keberadaan UU Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan memang sudah waktunya untuk ditinjau kebalik, tidak saja karena telah adanya RUU usul dari masyarakat kepada DPR, tetapi juga karena permasalahannya yang krusial. Di samping hasil dari amandemen UUD 1945, peninjauan UU Kewarganegaraan tidak dapat menghindari masalah diskriminasi dalam pelaksanaannya, ketidaksesuaian aturannya dengan kelembagaan politik yang sekarang ada, dan perkembangan nilai-nilai kemanusiaan yang berubah seperti masalah hak asasi manusia serta persamaan jender antara perempuan dan laki-laki.

Bagi penulis, pilihan untuk melakukan penggantian terhadap keberadaan UU Nomor 62/1958 tentang Kewarganegaraan lebih bijaksana dan memiliki nilai politik yang strategis di era global ini. Sementara itu, untuk beberapa alternatif prinsip-prinsip pengaturannya yang berkaitan dengan ideologi partai-partai merupakan medan *bargaining politics* dalam proses pembahasannya nanti di DPR. Hasil akhir yang ideal tentunya yang memiliki keselarasan jiwa pengaturannya dengan norma-norma hukum yang telah ada dan selaras dengan nilai-nilai universal.

Globalisasi mendorong terjadinya transparansi, interaksi, dan mobilitas yang tidak lagi dapat dibatasi oleh batas-batas negara. Artinya RUU Kewarganegaraan harus dapat mengantisipasi berbagai masalah yang muncul sehubungan dengan perkembangan global tersebut. Masalah kewarganegaraan ganda, perkawinan antara warganegara Indonesia dengan orang asing, dan proses pewarganegaraan masih perlu dirumuskan agar tidak mengandung sifat-sifat yang diskriminatif, dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi.

BIBLIOGRAFI

- Gautama, Sudargo, *Tafsiran Undang-undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1983.
- Gouw, Giok Siong, dan Ch. Chung, *Tanja-Djawab tentang Kewarganegaraan*, Penerbit Keng Po, Jakarta, 1961.
- Hikam, Muhammad. A.S., dkk, *Fiqih Kewarganegaraan, Intervensi Agama-Negara terhadap Masyarakat Sipil*, Penerbit PB PMII, Jakarta, 2000.
- Kansil.C.S.T., *Hukum Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1992.
- Kwik, Kian Gie, dan Nurcholis Madjid, *Masalah Pri dan Nonpri Dewasa Ini*, Penerbit Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998.
- Panitia Kerja Pengkajian Peraturan Perundang-undangan yang Diskriminatif, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Kerangka Pemikiran dan drafting Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Jakarta 14 Februari, 2002.
- Ranawijaya, Usep, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-dasarnya*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Simanjuntak, B., *Tiga UU Dasar RI dan Sekitar Permasalahannya*, Penerbit Tarsito, Bandung, 1981.
- Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Penerbit Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986.
- Asshiddiqie, Jimly, "Kewarganegaraan Republik Indonesian", <http://www.theceli.com/dokumen/jurnal/jimly/j005.shtml>.

BAB VI

ANALISIS ATAS RUU RATIFIKASI TIGA KOVENAN INTERNASIONAL TENTANG

HAK SIPIL, POLITIK, SOSIAL, EKONOMI, DAN BUDAYA

Oleh: Suhartono*

I. Pendahuluan

Dalam perkembangan hukum internasional, salah satu sumber hukum yang penting adalah konvensi-konvensi internasional. Konvensi-konvensi internasional yang telah ditandatangani dan diratifikasi oleh masyarakat internasional dalam hal ini negara bangsa dapat menjadi landasan hubungan antar negara maupun hubungan antara negara dan masyarakatnya atau antar masyarakat lintas negara. Salah satu masalah yang dirumuskan untuk menjadi standar hidup internasional adalah pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Masalah HAM merupakan salah satu subjek yang telah lama menjadi dasar dan tujuan dari berdirinya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagaimana dapat dilihat di dalam piagam PBB. Keinginan yang kuat untuk merealisasikan tujuan tersebut, PBB melalui sidang pada Majelis Umum 10 Desember 1948 dengan suara mutlak mengeluarkan untuk pertamakalinya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) untuk menjadi nilai-nilai yang berlaku dan diakui di dunia internasional.

Namun, pembentukan rezim HAM internasional melalui *the Universal Declaration of Human Rights* tersebut belum cukup menjadi instrumen yang rinci dan mengikat secara hukum terhadap negara-negara di dalam pelaksanaannya. Oleh karenanya pada tahun 1966 PBB melalui Komisi PBB tentang Hak Asasi Manusia mengeluarkan konvensi-konvensi internasional yaitu: *The International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik); *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) dan *The Optional Protocol to The Civil and The Political Covenant* (Protokol Opsional pada Kovenan Sipil dan Politik).

* Penulis adalah Peneliti pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPRRI.

Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, sebagaimana tertuang di dalam UUD 1945 dan dua konstitusi yang pernah berlaku telah mengakui maupun melindungi HAM. Konstitusi Republik Indonesia Serikat, dalam Pasal 7-Pasal 43, dan UUD Sementara Republik Indonesia dalam Pasal 7-Pasal 43 secara jelas dan rinci mengakui dan menjunjung tinggi HAM. Pembukaan UUD 45 yang lahir lebih dulu dari DUHAM menunjukkan bahwa salah satu tujuan pembentukan negara Indonesia adalah untuk mengakui dan melindungi nilai-nilai HAM. Amandeman Kedua UUD 1945, Bab XA Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J menunjukkan keinginan kuat rakyat Indonesia untuk memasukkan klausul HAM secara tersurat di dalam konstitusi.

Perkembangan pesat pengakuan HAM dari sisi muatan konstitusi oleh Indonesia tersebut hingga saat ini belum diimbangi oleh pengikatan diri Indonesia ke dalam instrumen HAM internasional sejak tiga dasawarsa keluarnya konvensi-konvensi internasional ICCPR dan ICESCR. Belum terikatnya Indonesia ke dalam dua konvensi tersebut dipengaruhi oleh faktor politik dalam negeri, dimana selama pemerintahan Suharto, HAM dianggap menjadi faktor pendestabilisasi pemerintahan. Namun, keberhasilan gerakan reformasi telah merubah persepsi Indonesia tentang HAM seperti keluarnya rencana Aksi HAM pada tahun 1998 yang merencanakan untuk meratifikasi beberapa konvensi internasional yang terkait dengan HAM, yang salah satunya tentang ICCPR dan ICESCR.

Saat ini telah masuk ke DPR, usulan dari Komnas HAM untuk menggunakan hak inisiatif DPR di dalam meratifikasi dua konvensi tersebut. Usulan tersebut terkait dengan lambannya pemerintah di dalam memajukan kedua konvensi tersebut ke DPR, padahal beberapa konvensi lain seperti Anti-Penyiksaan dan Kekerasan terhadap Anak telah diratifikasi merupakan penjabaran lebih jauh dari Bagian Dua konvensi ini. Pada satu sisi DPR melihat konvensi tersebut penting karena memuat ketentuan-ketentuan perlindungan HAM yang berpihak pada rakyat. Bagi pemerintah yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaanya memiliki pertimbangan sendiri menyangkut kapasitas organisasi pemerintahan dan budaya masyarakat di dalam memenuhi ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalamnya.

Dari gambaran di atas ada dua persoalan penting yang perlu dikaji dari usulan RUU ratifikasi konvensi internasional tentang HAM yaitu proses

dan muatan ratifikasi. Untuk memperjelas posisi proses ratifikasi akan dibahas titik krusial lahirnya sebuah RUU ratifikasi HAM apakah dari pemerintah atau DPR. Selanjutnya kajian ini akan membahas lebih jauh masing-masing substansi kovenan dan manfaatnya bagi kepentingan nasional Indonesia.

II. Inisiatif DPR

Penggunaan inisiatif DPR dalam ratifikasi konvensi internasional merupakan langkah pro-aktif DPR di dalam menyikapi perubahan kedua UUD 1945 yang memberikan kekuasaan pembentukan UU kepada DPR. Namun, perlu dipertimbangkan bahwa proses ratifikasi berjalan melalui sebuah interaksi internasional yang diwakili oleh pemerintah, bukan oleh DPR. Pemerintah adalah pihak yang mewakili rakyat Indonesia berinteraksi dengan dunia internasional, sedangkan DPR merupakan lembaga yang berfungsi memberi persetujuan terlibat atau tidaknya rakyat Indonesia dengan perjanjian internasional tersebut. Sehingga penting untuk melihat kembali sejauh mana proses ratifikasi ini dikaji dari sudut pandang DPR dan pemerintah.

Perkembangan inisiatif DPR terhadap ratifikasi perjanjian internasional merupakan pengaruh dari proses reformasi politik sejak Mei 1998, yang menginginkan adanya perubahan secara konstitusional terhadap kebijakan HAM di Indonesia. Selama kurun waktu sebelum Mei 1998 hingga menjelang turunnya Suharto, pemerintah banyak melakukan pelanggaran HAM terhadap rakyatnya, seperti kasus Tanjung Priok, Santa Cruz, Trisakti, Semanggi dan hilangnya aktivis-aktivis politik. Pada kurun waktu tersebut, hubungan antara masyarakat dengan negara masih didominasi oleh hubungan asimetris, dimana negara lebih banyak menggunakan kekerasan untuk membentuk ketakutan rakyat pada negara. Tekanan yang kuat baik internasional maupun dalam negeri telah membawa Indonesia untuk memasuki tahapan integrasi ke dalam ketentuan HAM internasional yang mulai tampak sejak keluarnya Keppres tentang Rencana Aksi HAM Indonesia tahun 1998. Dampak dari reformasi politik juga tampak dari usul inisiatif DPR terhadap konvensi ini, bila dibandingkan pemerintah yang sebenarnya memiliki sumber dan kapasitas sebagai wakil negara di dalam membuat perjanjian internasional.

Data tentang perkembangan konvensi ICCPR dan ICESCR menunjukkan bahwa pemerintah belum menandatangani konvensi ini. Indonesia dan beberapa negara ASEAN termasuk negara yang belum menandatangani, yang otomatis juga belum menempuh langkah-langkah ratifikasi (Masha, *Republika*, 22/8/02, h.11). Secara proses menunjukkan bahwa pemerintah sejak Orde Baru hingga Megawati belum melakukan langkah kongkret untuk membawa Indonesia ke dalam standar kehidupan HAM internasional. Walaupun pemerintah pada masa Habibie mengeluarkan Keppres tentang rencana aksi HAM yang di dalamnya mengagendakan ratifikasi dua konvensi ini, namun realisasi rencana tersebut kurang mendapat perhatian. Ini menunjukkan bahwa pemerintah baru dalam tahap pengkajian sejauh mana untung dan ruginya bergabung ke dalam dua instrumen HAM dan protokol fakultatifnya. Kurangnya langkah kongkret dari pihak pemerintah, mendorong jaringan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Komnas HAM untuk mendesak DPR menggunakan usul inisiatifnya bagi percepatan bergabungnya Indonesia ke dalam instrumen HAM internasional.

Walaupun dalam proses ratifikasi peran pemerintah maupun DPR tidak dapat dipisahkan menurut Perubahan UUD 1945. Dari proses tersebut tampak bahwa wacana HAM menggambarkan kepentingan yang berbeda antara pemerintah dengan DPR. Muatan konvensi ICCPR, ICESCR dan protokol fakultatifnya bila diterapkan akan menjadi beban pemerintah yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaannya. DPR yang memiliki fungsi pengawasan akan banyak mengkritik pemerintah, bahkan mungkin dapat menjadi amunisi politik untuk menyerang pemerintah. Oleh karenanya, lebih cepatnya inisiatif DPR untuk mengusulkan ratifikasi kovenan-kovenan ini menunjukkan bahwa DPR memiliki kepentingan yang besar dibanding pemerintah. Walaupun secara logika proses, seharusnya pemerintah yang harus mengambil inisiatif, karena pemerintah yang menjadi pihak di dalam proses perjanjian ini dengan negara lain dan juga organisasi internasional. Selanjutnya baru DPR memiliki kewenangan memberikan persetujuan apakah perjanjian itu menguntungkan rakyat atau tidak.

Terlepas dari gradasi kepentingan yang berbeda dari DPR dan pemerintah, bila langkah ratifikasi segera dilakukan, maka proses pemantapan dari pelaksanaan penegakkan dan penghormatan HAM dapat

segera dilakukan baik melalui perundang-undangan maupun kebijakan pemerintah. Titik krusial dari proses ratifikasi ini adalah persepsi nasional Indonesia tentang HAM yang mungkin berbeda antara pemerintah dengan DPR ataupun dengan masyarakat. Banyak pasal-pasal di dalam kovenan-kovenan ini belum dapat atau masih bertentangan dengan beberapa budaya di masyarakat. Perbedaan-perbedaan ini bisa mempertajam konflik kepentingan antara pemerintah dengan DPR. Namun sudut pandang yang penting dari proses ratifikasi ini adalah mengembalikan proses sesuai dengan logikanya, dimana pemerintah sebagai pengusul dan DPR sebagai pemberi justifikasi. Sehingga nilai-nilai universal dari HAM tidak tereduksi oleh kepentingan DPR atau pemerintah, dan mengembalikan penilaian kepada masyarakat. Hal ini penting, karena masih banyak perjanjian-perjanjian lainnya yang perlu mendapat perhatian karena terkait dengan kepentingan rakyat Indonesia. Langkah-langkah terobosan seperti ratifikasi terhadap konvensi anti penyiksaan dan kovenan HAM ini akan mengurangi pertimbangan-pertimbangan pemerintah yang sebenarnya terlibat dalam setiap forum internasional. Namun lambatnya birokrasi pemerintah dalam merespon konvensi-konvensi internasional, harus dirubah, karena fungsi pemerintah akan diabaikan oleh masyarakat, bila tidak responsif terhadap kehendak masyarakat dan pada akhirnya DPR menjadi alternatif secara konstitusional.

III. Kepentingan Nasional

Perpektif kepentingan nasional di dalam melihat sejauh mana nilai positif dari ratifikasi merupakan salah satu cara menimbang perlu tidaknya Indonesia meratifikasi konvensi ICCPR dan ICESCR. Dalam perspektif kepentingan nasional, masalah kedaulatan, keutuhan wilayah, kesejahteraan masyarakat merupakan aspek-aspek penting yang saat ini diperlukan untuk menganalisa kepentingan nasional suatu negara. Dari ukuran-ukuran tersebut, ratifikasi terhadap ICCPR, ICESCR dan protokol fakultatifnya memiliki dampak yang berbeda terhadap kepentingan nasional. Hak sipil dan politik sebagai hak generasi pertama lebih sensitif terhadap hubungan antara masyarakat dan negara (Baehr, 1998:9) di negara berkembang. Sedangkan hak-hak ekonomi sosial dan budaya sangat ditekankan oleh negara-negara berkembang dan komunis. Sebagai contoh

hak menentukan nasib sendiri dan hak-hak ekonomi memiliki konsekuensi berbeda terhadap kepentingan nasional Indonesia. Hak menentukan nasib sendiri dalam kerangka hak sipil dan politik sangat terkait dengan beberapa gejolak di dalam masyarakat yang ingin memisahkan diri secara politik dari Indonesia. Sedangkan negara-negara maju menekankan perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak politik ini. Sedangkan hak-hak ekonomi seperti hak pembangunan dapat menjadi dasar bagi Indonesia sebagai negara berkembang untuk menuntut keadilan pembangunan dari negara-negara maju seperti bantuan pembangunan atau pengampunan hutang luar negeri.

Dalam sejarahnya, hak penentuan nasib sendiri berasal dari perkembangan teori kodrati dari manusia yang berkembang di Eropa pada abad 17 dan 18 (Davidson 1993, Davies, 1994). Teori ini menekankan bahwa manusia pada hakekatnya adalah otonom. Menurut deklarasi kemerdekaan Amerika 1776, hak-hak yang tidak bisa dilepaskan dari individu yang otonom tersebut adalah hak hidup, bebas dan mencari kebahagiaan. Dengan hak-hak tersebut, ketika individu-individu ini bergabung dalam sebuah kelompok masyarakat, maka hak-hak tersebut berubah menjadi kedaulatan rakyat untuk memerintah diri sendiri (*self-government*) termasuk menentukan bentuk pemerintahan dan merubah pemerintahannya. Sedangkan hak penentuan nasib sendiri (*self-determination*) lahir dari bagian deklarasi Amerika yang menyatakan bahwa sebuah pemerintahan yang akan menguasai suatu rakyat harus mendapat persetujuan dari rakyat yang diperintah.

Di dalam perkembangannya, hak penentuan nasib sendiri digunakan untuk mengatur dan melindungi kelompok minoritas dalam hubungannya dengan pemerintahan yang sedang berkuasa di suatu negara. Untuk mengaturnya, pasca-Perang Dunia I, Liga Bangsa Bangsa membentuk daerah-daerah mandat dimana terdapat kelompok minoritas yang sedang dalam pendudukan bangsa lainnya seperti bekas-bekas daerah jajahan Jerman dan Turki. Hak ini digunakan untuk melindungi kelompok minoritas Yahudi dan Yunani dalam beragama dan berfikir. Bila daerah-daerah ini telah mampu melindungi hak-hak minoritas maka daerah-daerah ini diberikan pemerintahannya sendiri.

Dari perkembangan tersebut tampak bahwa hak menentukan nasib sendiri secara filosofis berakar dari pengakuan adannya hak-hak individual yang otonom. Penggabungan individu-individu yang otonom membentuk sebuah kedaulatan rakyat. Berangkat dari adanya pengakuan kedaulatan rakyat, negara-negara di Asia dan Afrika yang saat itu sedang dalam kekuasaan kolonial menggunakan untuk melepaskan diri dari kolonialisme. Secara sadar atau tidak, kepentingan nasional yang sejalan dengan prinsip ini tercermin di dalam Pembukaan UUD 1945 yang mengakui bahwa kemerdekaan adalah hak segala bangsa.

Pasca perang Dunia II dan perang dingin telah merubah perspektif kepentingan nasional Indonesia dalam masalah ini. Pasca kemerdekaan, Indonesia mengalami proses *nation and state building* secara bersama-sama yang berbeda dengan beberapa negara Barat seperti Amerika yang menyelesaikan terlebih dahulu proses *nation building*. Proses *nation building* di Indonesia yang berhadapan dengan realitas pluralnya suku bangsa yang ada, nyaris hanya memiliki persamaan sebagai bekas jajahan Belanda. Proses ini rentan dari ancaman munculnya semangat kebangsaan menurut daerah, sehingga dalam sejarahnya sepanjang pemerintahan Sukarno, tuntutan-tuntutan memisahkan diri sering terjadi di beberapa daerah. Berbeda dengan lahirnya negara Amerika, yang berangkat dari individu yang otonom untuk bersatu membentuk kedaulatan rakyat Amerika, maka sejarah Indonesia dimulai dari pemindahan kedaulatan dari kolonial Belanda kepada pemerintahan Republik Indonesia, sehingga rentan sekali suku bangsa-suku bangsa yang berada di dalamnya berusaha untuk mempertegas hak menentukan nasib sendiri pasca pembentukan negara Indonesia. Disini kepentingan nasional Indonesia untuk menjaga keutuhan wilayahnya mendapat tantangan dari adanya bahaya disintegrasi dari pelaksanaan hak-hak ini.

Proses masuk dan keluarnya Timor-Timur yang terkait dengan hak penentuan nasib sendiri memberikan gambaran tentang tantangan maupun ancaman yang riil terhadap kepentingan nasional Indonesia di dalam menjaga kedaulatan wilayahnya. Masuknya Timor-Timur ke dalam Indonesia yang tidak melalui proses dekolonialisasi seperti menggunakan daerah mandat PBB hingga proses penentuan nasib sendiri menyebabkan munculnya tekanan internasional terhadap Indonesia. Perang dingin antara

Soviet dan Amerika, memberikan pengaruh terhadap Indonesia untuk memasukan Timor-Timur tanpa melalui proses dekolonisasi seperti yang diatur di dalam hukum internasional. Akibatnya selama dalam kedaulatan Indnesia, daerah ini selalu menjadi ancaman terhadap pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri. Referendum Timor-Timur menjadi bukti bahwa kepentingan nasional untuk menjaga keutuhan wilayah mendapat ujian yang serius.

Namun, kekhawatiran terhadap perluasan pengaruh pelaksanaan hak ini terhadap daerah-daerah yang bergejolak di Indonesia dapat dibatasi bila kita merujuk kepada Bab I Pasal 2 dan 3 dari Deklarasi dan Program Aksi Wina tahun 1993 tentang proses dekolonisasi. Hak penentuan nasib sendiri merupakan hak bagi bangsa-bangsa yang berada di bawah kolonialisme atau penjajahan negara asing, jadi bukan hak bagi bangsa yang secara *de jure* telah bergabung kepada suatu negara yang karena persoalan ketidakpuasan mennggunakan hak ini. Pemerintah Indonesia mempunyai dasar kuat untuk mempertahankan beberapa wilayah yang bergejolak seperti di Papua dan Aceh menurut konvensi ini. Walaupun tidak menutup kemungkinan proses pemisahan Cheko dan Slovakia maupun pemisahan bangsa Quebec dari Kanada melalui referendum dapat dilakukan walaupun kedua negara adalah negara yang merdeka bukan bekas daerah yang mengalami dekolonisasi. Semua proses tersebut dapat dipahami, bila kita melihat kembali kepada prinsip sepanjang mendapat persetujuan dari rakyat yang dikuasainya.

Isu kepentingan nasional juga memiliki dampak yang berbeda bila melihat kondisi politik dalam negeri. Hak-hak asasi manusia yang sesungguhnya merupakan hak asasi yang diberikan Tuhan sejak lahir bisa dilihat berbeda dari kacamata kepentingan politik. Hubungan pemerintah dengan rakyat bisa mengalami ketegangan bila rakyat menuntut kepada pemerintah atas pemenuhan hak-haknya yang bertujuan mengurangi kedaulatan pemerintah terhadap warganya, terutama hak sipil dan politik. Bila digunakan untuk oposisi terhadap kepentingan pemerintah di dalam menggunakan hak berorganisasi dan mengutarakan pendapat, pemerintah bisa melihat hal ini sebagai bentuk pembangkangan. Konflik kepentingan antara masyarakat dan pemerintah di dalam pemenuhan HAM biasanya merujuk pada kontrak sosial yang telah dituangkan di dalam konstitusi.

Namun, dalam pemerintahan monarki, HAM merupakan sesuatu yang diberikan oleh pemerintahan monarki, kecuali hal sebaliknya diatur di dalam konstitusi dimana HAM merupakan kompromi antara pemerintahan monarki dengan rakyatnya. Dalam hubungan antara negara dan masyarakat, kepentingan nasional bisa berbeda apakah kepentingan masyarakat atau negara. Dalam kerangka hubungan ini, masyarakat yang memiliki hubungan transnasional sering melibatkan pihak negara asing atau kelompok masyarakat untuk mempertahankan HAM yang diterima secara universal dari ancaman pemerintahnya.

Berbeda dengan hak asasi sipil dan politik, hak asasi ekonomi lebih memberikan keleluasaan kepada negara di dalam memenuhinya sesuai dengan kemampuannya. Bahkan bagi negara-negara berkembang, hak ekonomi yang dilaksanakan secara kolektif bisa menjadi tuntutan negara berkembang dan menjadi kewajiban negara-negara maju untuk memenuhinya. Pemenuhan hak-hak ekonomi membutuhkan kemampuan negara yang memadai dan dalam kenyataannya kebanyakan negara berkembang hidup dalam kekurangan dalam kebutuhan-kebutuhan dasar yang sesungguhnya menjadi dasar bagi terpenuhinya hak hidup seperti pangan dan papan. Oleh karenanya, Amerika sangat menentang perumusan hak ini, karena akan menjadi beban bagi warga negara dan pemerintahnya.

Hak-hak ekonomi sosial dan budaya merupakan hak generasi kedua yang bersifat progresif dalam pemenuhannya, berbeda dengan hak sipil dan politik yang merupakan hak generasi pertama, dimana hak-hak tersebut telah melekat sejak lahir. Perbedaan tersebut dapat dirumuskan sebagai hak untuk bebas dari sebagai hak generasi pertama dan hak untuk memperoleh sebagai hak generasi kedua. Walaupun berbeda di dalam pemenuhannya, antara hak sipil politik dengan hak ekonomi sosial dan budaya tidak bisa dipisahkan, karena untuk memperjuangkan hak memperoleh sesuatu tersebut, individu memerlukan perlindungan dan jaminan untuk berpendapat, berserikat atau berkumpul. Perjuangan perumusan hak ekonomi, sosial dan budaya banyak dipengaruhi oleh perjuangan Organisasi Buruh Internasional (ILO) di dalam memperjuangkan nasib buruh yang kurang mendapat perhatian dari pemerintah.

Dari pembahasan di atas tampak bahwa rumusan kepentingan nasional di dalam melihat nilai-nilai HAM universal memiliki hasil yang berbeda bila melihat subjek dan objek dari penerapannya. Negara atau pemerintah lebih cenderung untuk melihat kepentingan nasional dari perspektif stabilitas pemerintahan dan kedaulatan teritorial, sedangkan bagi masyarakat jaminan kebebasan dari dan hak memperoleh kesejahteraan ekonomi, sosial dan budaya. Perbedaan tersebut akan semakin tajam dan kompleks bila melibatkan unsur-unsur agama dan budaya yang memiliki tradisi dan nilai sendiri.

Namun, perbedaan tersebut bukan berarti menutup jalan bagi bergabungnya Indonesia ke dalam tiga kovenan HAM ini. Kepentingan nasional yang terumuskan di dalam pembukaan UUD 1945 yang mengakui kemerdekaan sebagai hak segala bangsa dan kesejahteraan rakyat sebagai salah satu tujuan pembentukan Indonesia menunjukkan kepentingan nasional sejalan dengan standar HAM internasional. Indonesia juga berkepentingan untuk hidup dalam pergaulan internasional yang damai dengan salah satunya adalah penghormatan dan perlindungan HAM dari seluruh negara. Adanya relativisme atau kekhususan karena faktor budaya lokal harus ditempatkan di bawah universalitas HAM itu sendiri. Kepentingan nasional juga bergerak dinamis dipengaruhi oleh dominasi antara pemerintah dan masyarakat serta pengaruh lingkungan internasional, sehingga tidak menutup kemungkinan adanya pergeseran kerangka berpikir secara nasional tentang HAM seperti masa perang kemerdekaan hingga era reformasi saat ini. Dalam hubungan ini, langkah-langkah *reservation* atau deklarasi atas interpretasi pasal tertentu terbuka untuk diambil, bila perspektif kepentingan nasional saat ini maupun dikemudian hari berbeda dengan pasal-pasal yang terdapat di dalam tiga kovenan tersebut.

IV. ICCPR

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) merupakan instrumen pertama dari DUHAM yang disetujui oleh Majelis Umum PBB 16 Desember 1966 sebagai perjanjian. Instrumen ini baru berlaku 3 Januari 1976 ketika 35 negara telah menandatanganinya, sedangkan bagi kerajaan perjanjian ini baru berlaku pada 11 Maret 1979. Sejak berlaku sebagai perjanjian internasional, hingga saat ini dari 194 negara di dunia masih

ada 36 negara yang belum meratifikasi dua kovenan dan satu protokol Opsional atau fakultatifnya. Dari 36 negara tersebut, Indonesia, Malaysia dan Singapura adalah negara-negara ASEAN yang belum bergabung. Masih adanya negara-negara yang belum meratifikasi perjanjian ini menunjukkan bahwa apresiasi dan penghargaan terhadap HAM masih menjadi persoalan, karena belum bergabungnya beberapa negara ini disebabkan oleh konsekuensi dari aturan perjanjian ini terhadap perilaku negara bangsa terhadap HAM.

Secara umum perjanjian ini dibagi ke dalam mukadimah singkat dan enam bagian. Bagian I berisi tentang hak untuk menentukan nasib sendiri, Bagian II berisi ketentuan umum, Bagian III berisi hak-hak perorangan, Bagian IV berisi tentang komite pengawasan, Bagian V berisi pasal tentang interpretasi dan Bagian VI berisi prosedur ratifikasi, penandatangan dan sebagainya. Dari enam bagian mutan inti dari perjanjian ini terletak pada Bagian I dan III, serta Bagian IV merupakan upaya pengawasan terhadap pelaksanaan perjanjian ini.

Ditempatkannya hak menentukan nasib sendiri pada Bagian Pertama kovenan hak sipil dan politik memberikan makna bahwa semangat dekolonisasi pada tahun 1955 sangat mempengaruhi alam pikiran dari perumus pasal ini (Walkate 1997:126). Hak penentuan nasib sendiri tersebut diberikan kepada bangsa bukan kepada negara. Hal ini berakar dari sejarah kolonialisme yang merupakan bentuk penjajahan atas suatu bangsa oleh bangsa atau negara asing. Hak ini bisa dilaksanakan bila dilakukan secara kolektif bukan perorangan seperti pada Bagian III. Ini menunjukkan adanya syarat dari pelaksanaannya, dimana perlu membutuhkan kolektifitas dari individu-individu yang menggabungkan diri menjadi sebuah kelompok yang dikategorikan sebagai *peoples*, sebagai dasar untuk menentukan status politik dan kemajuan sosial ekonomi dan budaya.

Ada dua dimensi penting yang menjadi perhatian dari perumus Bagian I dari perjanjian hak sipil dan politik menyangkut penentuan nasib sendiri. Dimensi politik dari perjanjian ini terletak pada hak penentuan nasib sendiri yang sejalan dengan keputusan Majelis Umum PBB 14 Desember 1960 yang menyetujui resolusi tentang dekolonisasi. Pada masa itu, secara politik banyak bangsa di dunia ketiga sedang berproses memperoleh kemerdekaan melawan negara-negara yang menjalankan politik kolonial

seperti, Inggris, Belanda dan Perancis. Dimensi ekonomi terletak pada Pasal 1 ayat 2 yang menyatakan bahwa semua bangsa memiliki hak untuk menggunakan kekayaan dan sumberdaya alamnya sesuai dengan tujuan masing-masing.

Dimensi politik dari penentuan nasib sendiri, mungkin perlu penafsiran yang lebih tegas mengingat potensi konflik horisontal maupun vertikal di beberapa daerah seperti Aceh dan Papua dapat mempengaruhi kedaulatan Indonesia. Persoalan yang muncul adalah apakah kedua daerah tersebut merupakan wilayah kolonial dengan Indonesia sebagai penjajah. Tentunya, bila kita mencermati kembali perdebatan tentang asal muasal dari kedaulatan rakyat adalah individu yang otonom, maka perlu disadari bahwa hak-hak tersebut adalah hak-hak dasar yang tidak bisa dikurangi. Aceh dan Papua bisa mendefinisikan dirinya sebagai bangsa yang memiliki hak-hak menentukan nasib sendiri. Rentannya kedaulatan teritorial Indonesia terhadap tafsiran tersebut, bersumber dari proses pembentukan kedaulatan rakyat yang berbeda dengan bangsa-bangsa Eropa atau Amerika, yang memang berasal dari individu-individu, bukan bagian dari proses dekolonialisasi sebagaimana terjadi di kebanyakan negara berkembang. Beberapa negara yang lahir dari proses dekolonialisasi seperti India, Aljazair menyikapi pasal ini dengan membuat deklarasi yang mempertegas bahwa pengakuan hak menentukan nasib sendiri hanya bagi rakyatnya atau bangsa yang berada dalam kolonialisme atau dominasi asing, bukan hak untuk memisahkan diri sebagai sebuah negara yang telah merdeka (Baehr 1998:143).

Sedangkan dimensi ekonomi dari penentuan nasib sendiri bagi Indonesia sudah tampak sejak era Sukarno, dengan program nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda sebagai bentuk kedaulatan ekonomi Indonesia atas kekayaan dan sumber daya alamnya. Perkembangan dari tafsiran ayat ini, menjadi pintu bagi negara-negara berkembang menuntut perbaikan tata ekonomi baru yang memberikan andil lebih besar bagi negara-negara ini untuk mengelola kekayaan alam, peluang yang lebih besar untuk memperoleh ilmu pengetahuan dan teknologi, menunda dan penghapusan utang luar negeri serta mendapat bantuan keuangan multilateral yang lebih banyak.

Pada Bagian II yang berisi ketentuan umum, mengatur beberapa hal yang menjadi kewajiban negara peserta terhadap pelaksanaan perjanjian ini. Pasal 2 pada bagian ini menekankan adanya jaminan hukum bagi semua orang yang berada di wilayah yuridiksinya. Dalam UU No.29 1999 tentang ratifikasi penghapusan segala bentuk diskriminasi yang mengatur persoalan yang sama, Indonesia mereservasi ketentuan untuk tidak menerima kewajiban mengajukan persengketaan ke Mahkamah internasional, kecuali dengan kesepakatan Negara Pihak yang bersengketa. Hal ini penting, agar Indonesia tidak dibebankan persolan hukum terhadap warga asing yang memiliki persoalan hukum di Indonesia ke Mahkamah Internasional.

Di dalam Bagian II ini, Pasal 3 yang menghendaki setiap negara peserta perjanjian untuk mengakui adanya *the equal right of men and women* atau persamaan hak antara laki-laki dan perempuan di dalam menikmati hak sipil dan politik. Dari komentar umum terkait dengan pasal ini, Komite HAM PBB bukan hanya menghendaki adanya perlindungan, namun sikap tegas dengan melakukan diskriminasi positif terhadap kelompok minoritas, sehingga kelompok yang kurang diperhatikan dapat mengejar ketertinggalannya. Terlepas dari interpretasi tentang persamaan hak antara pria dan wanita, di Indonesia telah berkembang praktek secara tradisional maupun penafsiran keagamaan tentang relasi seks ini yang cenderung berbeda dengan apa yang dimaksudkan oleh pasal ini. Salah satunya adalah ketentuan agama tentang hukum waris yang menetapkan bagian laki-laki dua kali dari wanita, hak berpoligami bagi laki-laki, tanggung jawab yang tidak sama dalam keluarga berencana. Semua hal tersebut perlu diperhatikan sebelum menerima ketentuan di dalam pasal ini.

Sedangkan Pasal 4 berbicara tentang pengecualian kewajiban negara untuk melindungi dan menghormati HAM terutama dalam keadaan darurat umum yang dinilai telah mengancam eksistensi bangsa. Kondisi ini dipersyaratkan untuk diumumkan dan sebagai pengendali penerapannya, maka negara yang mengikuti perjanjian ini harus melaporkan langkah-langkahnya ke Sekretariat Jenderal PBB. Pada satu sisi, pasal ini memberikan jaminan kedaulatan suatu negara untuk menilai kondisi internalnya, namun di sisi lain dibuka juga akses internasional untuk melihat seberapa jauh pelanggaran terhadap pasal-pasal yang terdapat dalam perjanjian. Namun, dalam ayat 2, beberapa hak yang diatur dalam perjanjian

ini tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun, seperti Pasal 6 (prosedur hukum yang normal bagi hukuman mati), 7 (perlindungan dari penyiksaan dan perlakuan yang kejam), 8 (perlindungan dari perbudakan), 15 (retroaktif), 16 (persamaan dalam hukum) dan 18 (kebebasan beragama dan berfikir). Secara khusus, Indonesia telah mempraktekan sebagian dari ketentuan ini, seperti inspeksi utusan PBB ke Timor-Timur, utusan PBB ke Aceh dan beberapa daerah konflik lainnya. Artinya, pasal ini membuka kesempatan pihak asing yang berwenang untuk melihat atau meminta laporan kepada pemerintah atas kebijakan darurat umum yang diterapkannya di suatu daerah atau bangsa. Bila hal itu dianggap telah mengurangi kedaulatan Indonesia, maka langkah reservasi merupakan pilihan yang terbuka, namun tanpa reservasi Indonesia telah mencoba terbuka ke dunia luar dan ini berdampak baik terhadap citra Indonesia di internasional.

Pada Bagian III yang terdiri dari Pasal 6 hingga Pasal 27, merupakan cerminan dari hak-hak individu dan kebebasan dari, yang sebagian merupakan rincian dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Ada tiga unsur yang ingin dilindungi oleh pasal-pasal pada Bagian Tiga, yaitu: kekebalan psikis dan fisik seseorang, perlakuan yang wajar dan baik dari aparat penegak hukum serta kegiatan-kegiatan politik, keagamaan, masyarakat dan budaya (Walkate 1997: 129). Hampir semua hak-hak yang diatur dari hak hidup (Pasal 6) hingga hak kelompok minoritas (Pasal 27) sejalan dengan UUD 1945 dan peraturan perundangang-undangan yang berlaku, seperti Perubahan Kedua UUD 1945 Bab XA Pasal 28A hingga Pasal 28J. Ada beberapa hak yang ingin dilindungi oleh perjanjian ini telah diratifikasi oleh Indonesia seperti UU No.68 Tahun 1958 mengenai Hak Politik Perempuan, UU No.7 Tahun 1984 mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, Keppres No.36 Tahun 1990 mengenai Hak-hak Anak, UU No.29 Tahun 1999 mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi rasial.

Namun, beberapa pasal seperti Pasal 7 (penganiayaan, perlakuan kejam dan hukuman mati), Pasal 18 (kebebasan beragama), Pasal 23 (untuk membentuk keluarga) perlu diinterpretasikan lagi atau dipertimbangkan sebagai pasal-pasal yang direservasi atau dideklarasi, karena baik kenyataan maupun perundang-undangan nasional yang belum

memungkinkan ketentuan-ketentuan dalam perjanjian ini menjadi bagian hukum di Indonesia. Sebagaimana reservasi terhadap Pasal 20 ayat (1), (2) dan (3) *Cruel and Torture* yang dinyatakan di dalam UU No.5 Tahun 1998, menegaskan bahwa pelaksanaan hak-hak ini harus memenuhi prinsip-prinsip kedaulatan dan keutuhan suatu negara. Hal ini penting terhadap kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi bila Indonesia menerima secara penuh Pasal 7 mengenai perlindungan dari penyiksaan dan perlakuan yang kejam.

Kebebasan beragama dalam Pasal 18 ICCPR dimaksudkan melindungi orang untuk memeluk agama, sekaligus juga memeluk keyakinan tidak beragama serta bebas berpindah agama. Ketentuan dalam Pasal 18 tentunya bertentangan dengan kenyataan obyektif saat ini bahwa atheisme dilarang dan berpindah agama masih menjadi isu yang sensitif di Indonesia. Untuk itu, perlu dipertimbangkan langkah deklarasi yang menyatakan sikap Indonesia, yang memegang prinsip kebebasan beragama tidak berarti bebas untuk menjadi atheist serta berpindah agama sebagai hak namun harus menghargai pemahaman dan budaya yang berlaku di masyarakat. Sedangkan pertimbangan reservasi terhadap Pasal 23 karena Undang-undang Perkawinan tidak mendukung prinsip persamaan antara perempuan dan laki-laki, sebaliknya memperkuat peran perempuan sebagai ibu dan isteri. Di samping itu, usia minimum perkawinan dibuat berbeda antara laki-laki dan perempuan.

Upaya penerapan dan pemantauan dari pasal-pasal dari konvensi ini dirumuskan di dalam Bagian IV yang diatur dari Pasal 28 hingga Pasal 42. Pembentukan perjanjian yang secara khusus membahas persoalan implementasi ini, merupakan cerminan dari adanya keinginan agar konvensi ini memiliki kekuatan hukum dan instrumen-instrumen yang dapat melakukan pemantauan ataupun pengawasan seberapa jauh perjanjian ini dijalankan oleh negara-negara peserta. Rumusan dalam Pasal 28 hingga 42 merupakan kompromi atas pandangan yang melihat bahwa sesuai dengan Pasal 2 ayat 7 Piagam PBB, PBB tidak akan mencampuri urusan-urusan yang menjadi yuridikasi domestik, sedangkan negara-negara lain berpandangan bahwa dengan perjanjian tentang HAM ini, PBB memiliki kewenangan untuk ikut dalam pelaksanaannya. Pandangan yang mendukung peran PBB tersebut, memilih untuk menggunakan laporan

negara lain sebagai bentuk pengawasan terhadap negara yang tidak mematuhi perjanjian ini, seperti yang termuat di dalam Pasal 41 ayat 1. Namun, negara-negara dari blok Timur menentang bentuk prosedur ini, karena bersifat mencampuri urusan dalam negeri negara lain. Oleh karenanya, pasal ini dikehendaki sebagai pasal fakultatif, sebagimana disyaratkan bahwa berlakunya pasal ini hanya terhadap negara-negara yang menyatakan mengakui pasal ini, sedangkan yang diluarnya tidak dapat dikenai. Berlakunya mekanisme pada pasal ini juga mensyaratkan adanya minimal 10 negara.

Walaupun pada Pasal 41 tersebut bentuk pengawasan dilakukan sebagai pilihan, namun pada Pasal 40, setiap negara yang mengikatkan diri pada perjanjian ini harus memberikan laporan berkala kepada *Human Rights Committee* (HRC) yang dibentuk berdasarkan ketentuan yang terdapat pada Pasal 28, untuk membedakan dengan *United Nations Commissioners for Human Rights* yang merupakan badan kelengkapan dari PBB. HRC akan beranggotakan 18 orang yang merupakan warga negara yang terikat dengan perjanjian. Namun keanggotaan mereka bukan sebagai wakil pemerintah, tetapi menurut keahlian dan berkerja atas dasar kewenangan yang mereka miliki, bukan atas perintah pemerintahnya. Salah satu tugas pentingnya adalah mempelajari laporan dari negara peserta, menyusun komentar umum dan membahas pengaduan baik dari negara maupun individu.

Bagi Indonesia titik krusial Bagian IV ini adalah pengakuan terhadap adanya lembaga supervisi pelaksanaan konvensi. Banyaknya masalah pelanggaran HAM berat seperti Timor-Timur, Aceh dan Papua yang digugat oleh negara-negara Barat sudah cukup banyak, walaupun tanpa mediator dari komite HAM ini. Ini menunjukkan bahwa tanpa membuka diri atau mencoba menutup diri sekalipun usaha-usaha negara lain untuk menggugat kebijakan HAM di dalam negeri akan terus ada, karena sangat ditentukan posisi *power* suatu negara di dunia internasional. Prosedur ini pada prinsipnya merupakan alat minimal di dalam mempertahankan hak-hak asasi manusia dan mengarahkan setiap gugatan kepada proses konsiliasi dibanding berfungsi sebagai lembaga pengadilan seperti Mahkamah Internasional. Jadi, posisi Indonesia mereservasi atau tidak terhadap Pasal 40-42 yang memberi kewenangan terhadap lembaga ini untuk menerima

laporan maupun mengawasi pelaksanaan konvensi, tetapi akan mendapat tekanan dari luar bila masih melanggar ketentuan HAM.

V. ICESCR

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) merupakan kovenan yang penyusunannya dilakukan bersama-sama dengan ICCPR. Namun adanya pertentangan politik dan ideologi antara blok Barat dengan blok Timur dan negara-negara berkembang menyebabkan rumusan dari ICESCR dipisah dari ICCPR. Pokok perbedaannya terletak pada faktor kondisi ekonomi yang berbeda antara blok Barat dengan blok Timur dan negara-negara berkembang. Sehingga pemenuhan terhadap ketentuan-ketentuan di dalamnya sangat ditentukan sejauh mana kapasitas kemampuan ekonomi dari suatu negara. Oleh banyak pakar HAM seperti Carnston (Davidson, 1993:58) hak ekonomi, sosial dan budaya bukanlah hak asasi yang sesungguhnya. Dalam klasifikasi HAM hak ini disebut sebagai hak generasi kedua karena pelaksanaannya bisa ditunda atau disesuaikan dengan kemampuan negara, sebaliknya hak-hak yang terdapat di ICCPR adalah hak-hak yang dasar yang tidak bisa dikurangi atau ditunda penikmatannya dengan alasan apapun kecuali dalam kondisi darurat.

Dalam perkembangannya, ICESCR disetujui oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1966 sebagai perjanjian dan baru berlaku 3 Januari 1976 setelah 35 negara meratifikasi atau mengaksesi perjanjian ini. Sebagaimana ICCPR, ICESCR juga terdiri dari empat bagian yaitu: Bagian I (tentang Hak Penentuan Nasib Sendiri), Bagian II (Ketentuan Umum), Bagian III (Hak-hak Perorangan), Bagian IV (Pelaksanaan dan Pengawasan), Bagian V (Prosedur Ratifikasi atau Aksesi). Persamaan antara ICCPR dan ICESCR terletak pada Pasal 1 yang membicarakan masalah hak penentuan nasib sendiri, karena pada masa perumusannya di tahun 1955, masalah pelanggaran terhadap HAM adalah kolonialisme. Sehingga kedua kovenan ini walaupun terpisah secara prinsip, namun dipengaruhi oleh kondisi internasional yang sama. Sebagaimana perkembangan politik internasional, dimana hak ini digunakan juga sebagai tuntutan untuk pemisahan diri dari negara yang telah merdeka, maka perlu dilakukan deklarasi sebagaimana pada Pasal 1 pada ICCPR. Deklarasi tersebut menekankan bahwa hak

tersebut hanya berlaku terhadap bangsa yang sedang berada di bawah dominasi asing, bukan bangsa yang sudah terikat dengan suatu negara.

Perbedaan antara hak generasi pertama yang menghendaki setiap negara untuk segera melindungi dan menghormati dengan generasi kedua yang dipengaruhi oleh kondisi ekonominya terletak pada Bagian II (Ketentuan Umum) Pasal 2 Ayat 1. Pada pasal ini kewajiban negara dilakukan secara progresif sesuai dengan sumber dana yang tersedia. Pada Ayat 3, negara-negara berkembang juga diberikan keleluasaan untuk menentukan sendiri seberapa jauh mereka dapat memenuhi hak ekonomi bagi warga negara asing yang berada di wilayahnya. Hal ini menunjukkan bahwa kewajiban negara dalam melindungi dan menghormati HAM sangat ditentukan oleh kemampuannya dan ada perbedaan kewajiban antara negara maju dengan berkembang dalam memenuhi hak-hak warga asing, dimana negara berkembang dapat menentukan sendiri sesuai kemampuannya.

Dalam sejarah perumusannya pengaruh perang dingin telah mempolitisir muatan yang terdapat di dalam ICESCR, karena sistem politik di Timur dan di Barat (Hauserman 1994: 193-206). Negara-negara Barat memandang pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya tidak perlu mendapat proteksi hukum internasional sebagaimana hak sipil dan politik dari pengaruh negara. Pandangan tersebut lahir dari keinginan agar hak-hak sipil dan politik yang bersifat individual dapat jalan terlebih dahulu, karena penyatuannya dengan ICESCR akan memperbesar jumlah negara-negara Barat yang akan menolak untuk menandatangannya. Persoalan lain adalah perbedaan ideologis, dimana negara-negara blok Timur yang menganut paham sosialis melihat hak ekonomi, sosial dan budaya sebagai hak yang tidak dapat dipenuhi oleh negara-negara Barat, karena tingginya pengangguran dan rendahnya penyediaan rumah bagi orang miskin. Komunisme yang dianut oleh Blok Timur lebih menekankan pentingnya pemerataan ekonomi dan kesempatan kerja melalui peran negara yang sentralistik, walaupun dengan mengingkari beberapa hak sipil dan politik yang lebih menuntut kebebasan dari campur tangan negara. Sedangkan bagi negara-negara berkembang pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya terkendala oleh kemampuan ekonomi dan infrastruktur sosial seperti lemahnya sistem jaminan sosial, pengumpulan dan distribusi pajak dan

penyebaran atau pemerataan pembangunannya. Oleh karenanya pasal-pasal ketentuan umum yang terdapat di Bagian II kovenan ini memberikan keleluasaan bagi Indonesia di dalam memenuhinya, karena Indonesia merupakan negara berkembang yang memiliki kendala-kendala tersebut.

Terlepas dari pandangan-pandangan yang melihat bahwa hak-hak ekonomi, sosial dan budaya bukan merupakan hak asasi yang fundamental, namun pemenuhan hak-hak sipil dan politik akan terganggu, bila hak-hak ekonomi dan sosial seperti mendapat kehidupan atau hidup yang layak seperti pangan, sandang dan perumahan tidak terpenuhi. Begitupula kehilangan hak politiknya dalam pemilu karena ia tidak memiliki alamat rumah yang tetap, keturunannya juga mengalami diskriminasi dalam memperoleh pendidikan dan kesejahteraan sosial dari negara. Begitupula kebebasan untuk memilih sering diperjual-belikan untuk memperoleh pangan seperti fenomena *money politics*. Selain itu mengenai hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, negara-negara yang meratifikasi perjanjian ini setidaknya mengakui bahwa menjamin kesejahteraan sosial adalah tanggung jawab negara. Dalam posisi tersebut, baik negara berpaham negara kesejahteraan yang sosialis dan liberal mengakui tanggung jawab negara dalam pemenuhannya. Jadi model ekonomi apapun yang diterapkan di Indonesia, negara tetap memiliki peran penting di dalam meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

Berangkat dari ketentuan pemenuhan yang dilakukan secara progresif, hak-hak yang diatur pada Bagian III yang terdiri dari Pasal 6 hingga Pasal 15 sangat ditentukan seberapa jauh pemerintah dapat memenuhinya. Ada 4 hak yang mendasar yang ingin diatur yaitu: hak atas pekerjaan beserta penunjangnya (Pasal 6-8), hak atas jaminan sosial (Pasal 9-12), hak atas Pendidikan (Pasal 13-14) dan hak atas pengembangan budaya (15-16). Dari keempat hak tersebut, semuanya sangat terkait dengan infrastruktur sosial seperti kesempatan kerja, jaminan sosial dan fasilitas pendidikan.

Hak atas pekerjaan membutuhkan sebuah kebijakan ekonomi yang komprehensif, karena unsur yang terdapat disini terkait dengan kesempatan kerja dan upah buruh beserta penunjang lainnya. Peningkatan kesempatan kerja sering tidak sejalan dengan peningkatan upah buruh, apalagi di negara berkembang seperti Indonesia kedua kebijakan tersebut harus dijalankan bersama-sama, karena realitas sosial menghadapai tingkat pengangguran

yang tinggi dan tingkat upah yang rendah. Menurut teori ekonomi, peningkatan kesempatan kerja berarti juga mengurangi peningkatan upah, tentunya akan mendorong serikat pekerja melakukan protes. Sebaliknya peningkatan upah akan menciptakan pengangguran yang bermuara pada masalah sosial lainnya seperti tingginya kriminalitas yang berarti juga berkurangnya rasa aman yang juga menjadi salah satu hak asasi manusia.

Terkait dengan persoalan perburuhan yang diatur di dalam Pasal 8 ICESCR, Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi ILO seperti: UU No.18 Tahun 1956 tentang Hak Berorganisasi dan Berunding (Konnvensi ILO No.98), UU No.80 Tahun 1957 tentang Pengupahan Buruh Laki-laki dan Perempuan untuk Pekerjaan yang Sama Nilainya (ILO No. 100, Keppres No.83 Tahun 1998 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak Berorganisasi (ILO No.87), UU No.21 Tahun 1999 tentang Penghapusan Diskriminasi dalam Pekerjaan (ILO No.111), UU No. 19 tahun 1999 tentang Pelarangan Kerja Paksa (ILO No.105), UU No.21 Tahun 1999 tentang Upah Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja (ILO No.182), dan UU No.1 Tahun 2000 tentang Bentuk Terburuk Pekerja Anak (ILO No.182). Namun di dalam praktek, salah satu persoalan yang sering menyulitkan pemerintah adalah hak mogok (Pasal 2 Ayat 1 d). Jaminan terhadap hak ini sering bertabrakan dengan kepentingan investor atau pengusaha, karena sering menimbulkan hambatan dalam produksi. Menurut Pasal 8 Ayat 2 hak buruh dan mogok dapat dibatasi terhadap anggota ABRI dan Kepolisian serta aparatur pemerintah. Dalam prakteknya hak-hak buruh juga terkait dalam penerapannya terkait dengan hak politik seperti berpendapat maupun mogok itu sendiri yang sering mengganggu stabilitas politik di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Larangan memperkerjakan anak di bawah umur juga menjadi kendala, karena telah menjadi kenyataan sosial akibat rendahnya kesempatan sekolah, banyak anak-anak masuk ke dunia kerja. Hal-hal tersebut mungkin bukan sebuah pelanggaran oleh negara, namun kebijakan pemerintah yang kurang memperhatikan bidang kesehjateraan dapat dikatakan sebagai kegagalan yang memperburuk citra negaranya.

Dalam Pasal 9-12 yang mengatur persoalan jaminan sosial, beberapa hak sangat terkait dengan hak hidup dalam Pasal 11 seperti hak memperoleh pangan yang cukup, hak bebas dari kelaparan. Bagi

pemerintah mungkin hak ini bagian dari tujuan nasional, karena pemenuhannya tergantung pada program nasional. Namun pemenuhannya yang tertunda yang dapat menyebabkan kematian manusia bisa jadi melanggar hak hidup dalam ICCPR. Pelanggaran atau pengabaian terhadap hak-hak ini bisa bersumber dari individu atau badan-badan internasional. Sebagai contoh, tekanan IMF atau Bank dunia untuk alokasi anggaran rekapitulasi perbankan demi menjaga pertumbuhan ekonomi, sering mengurangi kesejahteraan masyarakat seperti pengurangan subsidi di sektor pangan. Bagaimanpun negara berkembang seperti Indonesia, jaminan sosial masih sering melalui mekanisme subsidi harga kebutuhan pokok seperti beras. Namun penghapusan subsidi BBM menyebabkan harga pangan juga meningkat, sedangkan daya beli tetap akhirnya kelangsungan hidupnya terganggu. Untuk itu beban atau tanggung jawab dari pelaksanaan dari hak kesejahteraan sosial bukan hanya tergantung dari program pemerintah namun juga badan-badan internasional.

Jaminan memperoleh pendidikan dalam arti mendapat ilmu pengetahuan atau nilai-nilai moral seperti yang diatur dalam Pasal 13 seharusnya menjadi hak yang fundamental, karena pemenuhannya akan menjamin hak yang lain seperti pekerjaan, sosial dan politik. Pentingnya pendidikan dapat diartikan sebagai tanggungjawab moral baik itu individu maupun negara, karena faktor ini mempengaruhi martabat seseorang sebagai manusia. Pengabaian juga dapat berdampak pada perlakuan diskriminatif. Seseorang yang tidak mampu bersekolah, karena kesempatan yang kurang akan mendapat diskriminatif dalam lapangan kerja. Bila kesempatan sekolah yang rendah karena keterbatasan pemerintah, maka yang perlu mendapat perhatian dengan diratifikasinya pasal ini adalah penghapusan diskriminasi yang masih ada di masyarakat terhadap anak perempuan dan orang miskin. Selain itu, perlunya pemerintah untuk memperbesar alokasi anggaran pendidikan dibanding untuk alokasi proyek-proyek megah yang sebenarnya tidak menyentuh kesejahteraan masyarakat yang lebih luas. Dalam penyelenggaraan pendidikan dasar, seperti kehendak dari Pasal 13, Indonesia telah menjalankan program wajib belajar 9 tahun.

Dalam masalah pemenuhan hak mengembangkan budaya (Pasal 15), ada beberapa hak yang perlu diperhatikan terkait dengan kondisi Indonesia

saat ini seperti hak untuk merasakan keuntungan kemajuan IPTEK, hak cipta dan hak pengembangan IPTEK. Hak memperoleh manfaat dari kemajuan teknologi bagi negara berkembang seperti Indonesia penting, karena salah satu faktor yang mendorong pertumbuhan ekonomi adalah akuisisi teknologi. Dalam hal ini, Indonesia dapat menuntut kepada negara-negara maju untuk melakukan transfer teknologi atas dasar pemenuhan hak asasi manusia. Namun, Indonesia juga mendapat tanggung jawab menghormati dan melindungi hak cipta dan intelektual, dimana karena alasan ekonomi masyarakat sering melakukan pembajakan atau pemalsuan merk terhadap produk IPTEK negara maju. Di dalam pemenuhannya tentunya negara maju dan berkembang memiliki tanggungjawab yang sama, tinggal bagaimana prioritas ditentukan, karena tingkat perkembangan yang berbeda antara negara maju dan berkembang. Sedangkan kebebasan pengembangan ilmu pengetahuan dalam Pasal 15 Ayat 2, Indonesia perlu mempertimbangkan membuat deklarasi, karena kebebasan pengembangan ilmu pengetahuan tersebut tidak bersifat mutlak. Dalam masyarakat Indonesia, agama memegang peran penting juga di dalam menentukan standar ilmu pengetahuan, seperti perdebatan tentang pengkloningan manusia, dari sisi agama menentang pengembangan riset tersebut, sedangkan sebagian ilmuwan cenderung bertahan pada argumen bahwa pengembangannya merupakan hak yang mutlak dari IPTEK.

Selain proses pelakasanaanya yang longgar dengan tergantung pada tingkat kemampuan ekonomi, sisi pengawawannya (Pasal 16-25) juga sama karena hanya melalui ECOSOC (*Economic and Social Council*) yang bersifat laporan. Berbeda dengan ICCPR proses pengawasannya dilakukan oleh badan independen HRC (*Human Rights Committee*) yang keanggotaannya independen, sedangkan ICESCR menyerahkan pengawasan pada ECOSOC yang keanggotaannya adalah wakil pemerintah. Bentuk pengawasan yang longgar dan merupakan wakil pemerintah menunjukkan bahwa hak-hak yang ingin dilindungi merupakan hak-hak yang dipenuhi menurut hasil dari program kerja pemerintah, bukan berasal dari hak kodrat manusia itu sendiri. Ukuran-ukuran yang dituangkan di dalam perjanjian ini pada akhirnya hanya mengukur prestasi dari suatu negara, bukan sebuah kewajiban yang harus dipenuhi tanpa terkecuali sebagaimana ICCPR.

Walaupun dari sisi kewajibannya untuk memenuhinya, hak ekonomi, sosial dan budaya tidak semutlak dari hak sosial dan politik, namun apa yang dituangkan di dalamnya merupakan standar kehidupan manusia yang beradab dan bermartabat. Kemampuan suatu negara untuk memenuhinya akan memberikan citra bahwa pemerintahan tersebut mampu memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Sedangkan, kekurangan dalam pemenuhannya bukan sebuah apologi namun suatu ukuran bahwa negara tersebut belum mampu mengangkat kesejahteraan dari rakyatnya sejajar dengan negara lainnya. Perlu diakui bahwa dari sisi penyediaan lapangan kerja, jaminan sosial, pendidikan dan fasilitas budaya, Indonesia belum mampu setinggi negara-negara maju. Namun, amanat dalam UUD seperti tercantum dalam pembukaan dan batang tubuh seharusnya menjadi titik tujuan bangsa dan negara, ratifikasi muatan ICESCR dapat menjadi tolok ukur kinerja pemerintahan dalam memberikan kesejahteraan, bukan sebagai pintu bagi intervensi asing.

VI. Protokol Opsional

Protokol fakultatif atau opsional dari ICCPR, merupakan protokol tambahan dari ICCPR yang disetujui oleh Majelis Umum PBB bersamaan dengan ICCPR dan ICESCR. Protokol fakultatif ini juga berlaku pada tahun 1976. Protokol ini lahir dari keinginan untuk menjamin pelaksanaan dari hak sipil dan politik bukan hanya pada wilayah negara dengan negara lain, namun pihak individu juga diberikan tempat sejajar dengan negara. Sebagaimana dibahas di dalam ICCPR, asumsi yang mendasari keluarnya hak sipil dan politik bahwa individu memiliki hak kodrat yang tidak bisa dikurangi atau dihilangkan oleh negara. Oleh karenanya individu bukan hanya obyek tapi juga subjek, sehingga pelibatan individu penting di dalam pengawasannya, maupun subjek yang dilindungi ketika hak-haknya terancam oleh intervensi negara.

Pentingnya peran individu tampak pada Pasal 2 Protokol Opsional ICCPR yang menyatakan setiap individu yang dilanggar haknya dalam kovenan dapat mengadu secara langsung ke HRC (*(Human Rights Committee)*), dengan syarat individu tersebut telah menempuh semua remedii (proses banding) lokal yang tersedia. Ada dua alasan diajukan syarat penuntasan remedii lokal (Davidson, 1993), yaitu pertama untuk

menghormati institusi hukum atau pengadilan lokal dan kedaulatan negara di dalam menyelesaikan gugatan individu. Pengakuan individu yang sejajar dengan negara Pasal 40-41 ICCPR menunjukkan kemajuan penting dari proses pengawasannya. Namun, pelaksanaan yang harus memenuhi prosedur yang ketat seperti remedi lokal akan menyeleksi persoalan yang masuk ke dalam HRC.

Masuknya individu sebagai subyek yang dilindungi perlu menjadi catatan tersendiri bagi Indonesia di dalam meratifikasi kovenan opsional ini, karena bila menerima, maka Indonesia siap menerima gugatan dari warga negaranya sendiri atau asing yang tidak puas atas perlindungan dan penghormatan HAM oleh pemerintah. Dalam sejarah Indonesia, banyak tahanan politik dapat menggunakan jalur ini, bila Indonesia menjadi pihak dalam perjanjian. Bukan hanya membuka terhadap gugatan negara lain tetapi Individu. Untuk mengarah ke sana, salah satu yang perlu diperbaiki adalah sistem penegakan dan kepastian hukum itu sendiri. Tanpa ada penegakan dan kepastian hukum yang baik, akan menyebabkan banyak individu yang akan membawa persolannya ke HRC.

Walaupun posisi individu dalam kovenan ini diakui, tetapi produk hukum dari HRC bersifat rekomendasi, sehingga sering diabaikan oleh negara. Selain itu, HRC juga mengupayakan langkah rekonsiliasi daripada sangsi, karena sangsi akan menimbulkan efek yang luas. Oleh karenanya, pelaksanaannya sangat tergantung kembali kepada negara-negara peserta di dalamnya terutama di dalam mematuhi keputusan atau rekomendasai dari HRC.

VII. Penutup

Lahirnya ICCPR dan protokol opsionalnya serta ICESCR merupakan bukti penguatan pengaruh rezim HAM sejak dikeluarkannya DUHAM menjadi perjanjian internasional yang mengikat secara hukum. Sebagai bangsa yang lahir dari penjajahan, Indonesia menyadari perlunya pengakuan dan perlindungan terhadap HAM, sehingga sejak kemerdekaan hingga saat ini nilai-nilai HAM selalu termuat dalam konstitusi baik yang mengalami perubahan maupun amandemen. Namun, pengakuan secara konstitusional tersebut belum diikuti dengan pengikatan diri ke dalam tiga

kovenan HAM internasional ini.

Kurang responsifnya pemerintah di dalam mengajukan RUU ratifikasi tiga kovenan HAM ini menyebabkan DPR mempergunakan hak inisiatifnya berdasarkan masukan dari Komnas HAM dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang menaruh perhatian dalam masalah HAM. Padahal pemerintah yang sebenarnya mewakili Indonesia di dalam proses negosiasi dalam perumusan tiga kovenan ini seharusnya memiliki kapasitas untuk mengajukannya sebagai RUU pemerintah. Terlepas dari proses yang kurang sesuai dengan alur ratifikasi, proses tersebut harus menghilangkan pereduksian kepentingan menjadi DPR dan pemerintah. Karena pereduksian tersebut akan mengurangi universalitas nilai-nilai HAM bagi masyarakat Indonesia dan memperlemah citra Indonesia sebagai negara yang beradab dan bermartabat dalam memperlakukan HAM. Indonesia berkepentingan bahwa perdamaian dan keadilan dunia hanya dapat dibangun di atas pondasi HAM yang diakui secara universal.

Secara substansial ICCPR merupakan cermin atas pengakuan bahwa dalam tiap diri manusia sejak lahir melekat hak-hak fundamental yang tidak dapat dikurangi atau dihilangkan oleh negara. Hak ini yang disebut HAM generasi pertama, karena sebelum terbentuknya hukum positif, hak ini telah ada. Salah satu yang menjadi dasar sekaligus persamaan dengan ICESCR, hak individual yang bergabung menjadi hak menentukan nasib sendiri. Secara historis, hak ini penting bagi kemerdekaan Indonesia, namun penafsiran kontemporer mengaitkan hak ini sebagai hak memisahkan diri dari negara yang sah. Oleh karenanya, Indonesia perlu mempertegas maksud dari hak menentukan nasib sendiri sebagai bukan hak memisahkan diri, namun hak untuk keluar dari dominasi asing. Selain itu, Indonesia perlu mempertimbangkan kembali pengakuan terhadap lembaga supervisi (HRC) dan prosedur pengawasan yang dibentuk oleh perjanjian ini, baik dari negara peserta (ICCP) maupun individu (protokol opsional atau fakultatif), karena beberapa persoalan HAM seperti persamaan hak perempuan dan pria, kebebasan beragama masih berhadapan dengan konflik-konflik sosial yang melibatkan isu minoritas maupun etnis.

Sedangkan ICESCR merupakan cerminan dari lahirnya HAM generasi kedua, karena pemenuhannya sangat tergantung pada sejauh mana negara mampu menyediakannya. Namun tidak semua hak-hak ekonomi, sosial

dan kultural membutuhkan kemampuan negara, karena hak bebas dari kelaparan adalah salah satu hak yang menyangkut dengan hak hidup yang pemenuhannya tidak bisa ditunda. Artinya pemenuhannya akan berpengaruh terhadap pemenuhan hak-hak lainnya. Kendala bagi Indonesia dari kewajiban yang terkandung dalam ICESCR adalah lemahnya infrastruktur ekonomi dan sosial seperti kesempatan kerja, jaminan sosial dan pengembangan IPTEK dan budaya. Kelemahan ini dapat menjadi kewajiban bagi negara maju untuk memberikan bantuan, karena kurangnya pemenuhan akan menyebabkan kelaparan, kematian maupun tingginya kriminalitas di negara-negara berkembang yang bermuara pada berkuarangnya rasa aman.

BIBLIOGRAFI

- Baehr, Peter. R. (1998), *Hak-Hak Asasi Manusia dalam Politik Luar Negeri*, (terj.), Yayasan Obor Indonesia.
- Bahar Saafroedin (2002), *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*, Sinar Harapan.
- Betten L (1997), "Perlindungan Internasional bagi Hak-hak Ekonomi", di dalam *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Baehr, Peter et.al (ed.) (terj.), Yayasan Obor Indonesia.
- Davidson, Scott (1993), *Hak Asasi Manusia*, (terj.) Pustaka Utama Grafiti.
- Forsythe, David (1983), *Human Rights and World Politics*, University of Nebraska Press.
- Hauserman, Julia (1994), "Mitos dan Kenyataan", di dalam *Hak-Hak Asasi Manusia*, Davies Peter (ed.) (terj.) Yayasan Obor Indonesia.
- Manan, Bagir, et.al. (2001), *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum.
- Masha Nasihin (2002), "Saatnya Mengikuti Standar Internasional", di *Republika*, 22/8/2002, hal.11.
- Ramcharan, B.G (1994), " Hak-hak Asasi Manusia dan Hukum", di dalam *Hak-Hak Asasi Manusia*, Davies Peter (ed.) (terj.) Yayasan Obor Indonesia.
- Walkate, J.A (1997), "Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik", di dalam *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Baehr, Peter et.al (ed.) (terj.), Yayasan Obor Indonesia.
- Weissbord, David (1994), "Hak-hak Asasi Manusia: Tinjauan dari Perspektif Kesejarahan", di dalam *Hak-Hak Asasi Manusia*, Davies Peter (ed.) (terj.) Yayasan Obor Indonesia.

BAB VII

MENGKAJI EFEKTIFITAS KEBIJAKAN PAGU KREDIT USAHA KECIL

Oleh: Mandala Harefa*)

I. PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Di antara 28 rancangan undang-undang (RUU) inisiatif DPR, RUU mengenai Perkreditan Perbankan merupakan salah satu RUU yang akan dibahas. Satu hal yang menjadi perhatian dan menjadi bahan perdebatan adalah mengenai butir ketentuan yang mewajibkan seluruh bank mengalokasikan 40% portofolio kreditnya bagi UKM. Menarik karena pembatasan hingga 40% itu menyangkut banyak kepentingan baik dari kelompok bank, pelaku usaha khususnya UKM, pemerintah, dan tentunya DPR sebagai inisiator.

Di kalangan DPR berpendapat bahwa sudah sewajarnya kebijakan ini diambil, karena perbankan yang selama ini hidup dari bunga SBI bisa memberikan kontribusi dalam pemulihan ekonomi dengan menyalurkan kreditnya ke sektor UKM. Adapun penetapan Pagu 40% bagi bank, sebetulnya tidak terlalu besar mengingat yang menjadi penopang perekonomian adalah UKM dengan proporsi 98% dari total pelaku usaha nasional. Untuk mengikat perbankan menyalurkan kreditnya ke sektor UKM, maka perlu ada ketentuan perundangan yang mengikat perbankan. Hal ini dikaitkan juga dalam melaksanakan ekonomi kerakyatan sesuai dengan anamat UU 45, Tap MPR No. XVI/1998 dan UU No. 25/2000 mengenai Program Pembangunan Nasional (Propenas).

Namun di sisi lain bagi bank pelaksana, ketentuan ini merupakan ancaman atas kebebasan untuk menentukan keputusan pemberian kredit sesuai dengan pertimbangan dan prinsip-prinsip yang dianutnya. Selain itu mereka juga dituntut agar mampu memenuhi target penyaluran 40% dari total kreditnya untuk sektor UKM(Usaha kecil dan menengah). Artinya hampir seluruh bank di Indonesia yang selama ini terfokus pada nasabah

¹ Penulis Peneliti Bidang Ekonomi pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I), Sekretariat Jenderal DPRRI.

korporasi diharuskan menyalurkan kredit menjangkau sektor UKM.

Salah satu tujuan diajukannya RUU perkreditan itu adalah untuk memberikan arahan yang jelas atas usaha perbankan dalam menyalurkan kredit. Pada RUU itu diatur hak dan kewajiban bank dan nasabah dalam aktifitas pelepasan kredit, termasuk sanksi yang melanggarinya. Akibatnya pihak perbankan jelas-jelas menolak karena sejauh ini memang tidak memiliki pengalaman bisnis ritel maupun sumber daya manusia, sistem dan teknologi yang bisa menjangkau pelaku usaha kecil. Selain itu penetapan besaran proporsi kredit di tengah ketidak-pastian sektor riil dan peta perbankan yang berbeda akan membuat kaku kebijakan. Artinya, ada bank yang memang mengambil pokok di korporasi dan ada yang ritel.

Krisis nilai tukar yang berlanjut menjadi krisis moneter dan ekonomi yang dialami Indonesia sejak pertengahan tahun 1997, perbankan sampai saat ini sedang mencari bentuk untuk menentukan segmentasi pasar karena pada suatu saat bisa didominasi sektor usaha kecil, dan di saat lain bisa didominasi usaha besar. Ada beberapa bank yang tidak keberatan dengan pembatasan tersebut namun tidak setuju bila ketentuan itu dimasukkan ke dalam UU dan cukup diatur dengan ketentuan di bawah UU.

Kita ketahui kebijakan khusus KUK (kredit Usaha Kecil) sudah lama menjadi bagian dari kebijakan moneter yang dilakukan Bank Indonesia dalam pembangunan ekonomi nasional sejak tahun 1980. Namun demikian, skema kredit yang diperuntukan golongan ekonomi lemah ini sangat tergantung pula dari perkembangan dan kondisi ekonomi Indonesia. Keadaan ini semakin memperbesar kompleksitas keberadaan kredit bagi usaha kecil dalam mengembangkan usaha. Hal ini dikarenakan masih seringnya kecenderungan untuk melihat kebijakan kredit bagi usaha kecil sebagai masalah umum yang dapat dipecahkan secara general, padahal dalam realitanya banyak aspek dan faktor yang perlu diperhatikan secara mendalam dalam upaya implementasi kebijakan kredit bagi usaha kecil.

Dalam kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh usaha kecil diperlukan pemahaman yang tepat, sesuai dengan kondisi yang dihadapi, karakteristik kegiatan dan masalah-masalah yang merupakan prioritas yang harus diselesaikan. Secara politis keberadaan usaha kecil dan kredit bagi usaha

kecil (KUK) dalam perekonomian nasional telah mendapat dukungan salah satunya melalui Undang-Undang No. 9/1995 tentang Usaha Kecil, serta paket kebijakan bagi usaha kecil terutama Paket Januari tahun 1990, Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana yang diubah dalam UU No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan. Sedangkan dalam hal fasilitas kredit seperti kredit usaha Kecil (KUK) yang tertuang dalam kebijakan sejak 20 tahun terakhir berbentuk Paket Kebijakan, Surat Keputusan dan Surat Edaran dari Bank Indonesia yang mengatur secara rinci mengenai penyaluran KUK oleh seluruh lembaga perbankan nasional.

Namun, dalam realitanya usaha kecil seringkali menghadapi masalah dalam mengaplikasikan kebijakan-kebijakan yang berbentuk skim-skim kredit usaha kecil (KUK) dikeluarkan pemerintah, seperti Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Modal kerja (KMK), Kredit Kelayakan Usaha (KKU), Kredit Usaha Tani (KUT), Kredit Pemilikan Rumah (KPR), Kredit Investasi kecil (KIK), kredit Modal Kerja (KMK) dan berbagai skim kredit lainnya. Usaha kecil yang seharusnya memiliki kedudukan strategis dalam perekonomian Indonesia, tentunya membutuhkan penanganan yang lebih serius oleh semua pihak. Apalagi dengan komposisi penduduk Indonesia sebagian besar tingkat pendidikannya rata-tata masih kurang memadai, kegiatan kehidupan usaha ekonominya masih pada sektor usaha kecil .

Oleh karena itu perlu kiranya dikaji mengenai kebijakan skema kredit sebagai salah satu startegi yang tepat melalui Undang-Undang. Hal ini penting agar tidak mengganggu kinerja bank-bank nasional yang tengah berupaya memperbaiki kesehatannya. sebagai lembaga intermediasi yang menyalurkan dana, kredit dan sebagai elemen utama dari sistem pembayaran. Karena bila dipaksakan akan makin memperburuk kondisi perbankan nasional yang masih mengalami permasalahan dimana hingga sekarang rekrutrisasi bank-bank masih belum menampakan hasilnya.

Bila mencontoh komitmen pemerintah Amerika Serikat dalam pengembangan sektor usaha kecil, terlihat dalam pembentukan *Small Business Administration* (SBA) oleh pemerintah federal pada tahun 1953. Tujuan tunggal *Small Business Administration* (SBA) ini adalah menjadi lembaga pembantu dan penggerak sektor usaha kecil di Amerika Serikat. Ada empat macam usaha yang diberikan badan ini; Pertama, di bidang financial berupa pemberian bantuan dana. Kedua, berupa *procurement*

atau pemberian bantuan dalam memenuhi persyaratan perijinan dan ketentuan administrasi yang diperlukan untuk berdirinya suatu bisnis. Ketiga, di bidang manajemen dengan cara pemberian bantuan manajemen, baik secara langsung maupun melalui pelatihan-pelatihan. Keempat, berupa advocacy atau pemberian bantuan hukum dalam mencari keadilan yang berkaitan dengan urusan bisnis¹. Dari upaya yang dilakukan oleh pemerintah Amerika melalui lembaga SBA, ternyata usaha kecil pertama-tama yang dilakukan membantu dalam bidang pendanaan.

I.2. Permasalahan.

Dengan memperhatikan hal tersebut, dalam kondisi ini pemerintah dan para wakil rakyat mencoba mengalihkan perhatian terhadap usaha kecil. Mengingat usaha kecil telah lama diberluti oleh masyarakat, yang pada umumnya usaha-usaha kecil berlokasi di daerah-daerah dan hal ini terbukti dengan masih terbatas dan kurang terserapnya penyaluran bantuan pinjaman kredit usaha kecil (KUK) terhadap para pengusaha kecil. Berkaitan dengan hal tersebut, sebagai bahan masukan dalam pengambilan kebijakan oleh pemerintah dan DPR, penulis ingin mencoba menganalisis permasalahan: bagaimana efektifitas kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan, terutama yang berkaitan dalam masalah permodalan dan pendanaan kredit usaha kecil (KUK) sebagai upaya pemberdayaan usaha kecil; juga, apa masalah dalam kebijakan penyaluran kredit usaha kecil yang selama ini dilaksanakan oleh Bank Indonesia sebagai bank sentral melalui lembaga-lembaga perbankan yang ada telah mencapai target yang ditentukan.

Dalam mengkaji dan menganalisa sistem yang meliputi bidang-bidang seperti struktur lembaga, mekanisme perencanaan dan pengawasan dapat digunakan sistem tertutup dan terbuka. Pendekatan sistem terbuka memberlakukan organisasi atau lembaga apakah itu eksekutif, legislatif dan yudikatif bersama masyarakat yang memiliki peranan dalam kebijakan publik. Sebagai suatu sistem masukan (*input*) dan keluaran (*output*) dari kebijakan yang menggunakan hasil analisa kebijakan melalui suatu proses pelaksanaan kebijakan, agar berdaya guna secara transparan terbuka

¹ Gray A Thomas, *Small Business in United States: Dynamic, Efficiency and Government Regulation*, United Small Business Administration, hal. 5 1992.

dalam interaksi dengan kondisi yang sedang terjadi lingkungan (*environment*) yakni aspek sosial, ekonomi, politik. Semua aspek tersebut dianalisa dengan metodologi analisis kebijakan yang sifatnya deskriptif, yang mencari permasalahan sebab dan akibat dari kebijakan-kebijakan publik. Oleh karena itu analisa kebijakan publik menjadi penting sekali dalam praktek pembuatan kebijakan publik ²

Jadi analisa kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan proses pembuatan kebijakan dimana proses pembuatan kebijakan publik meneliti sebab akibat dan kinerja kebijakan dan program-program yang menyangkut publik. Demikian pula proses transformasi kebijakan-kebijakan yang telah ada, lembaga mana yang melaksanakan, apakah lembaga-lembaga tersebut cukup berhasil dalam implementasi kebijakan-kebijakan tersebut. Untuk itu Penulis melihat dari *output* yang dihasilkan dari implementasi kebijakan-kebijakan tersebut apakah mencapai target yang telah ditetakan dalam kebijakan. Untuk *feedback*-nya, (umpang baliknya) sebagai penyempurnaan kebijakan, perlu dikemukakan penyempurnaan kebijakan sebagai masukan (*input*), dalam hal pelaksanaan (proses/transformasi) dan Hasilnya (*output*) diharapkan akan lebih baik.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

II.1. Pengertian Usaha Kecil.

Berkaitan dengan yang telah dikemukakan di atas, dimana nampak keberadaan usaha kecil dalam perekonomian Indonesia sudah menjadi bagian perkembangan ekonomi nasional yang bercirikan agararis. Namun sejalan perkembangan struktur ekonomi yang telah bergeser pada sektor manufaktur dan jasa, yang mana hal ini makin merumitkan permasalahan yang dihadapi usaha kecil.

Dengan kondisi ini, mengakibatkan banyak pandangan dalam mengamati permasalahan yang dihadapi usaha kecil dapat diselesaikan secara umum saja, padahal secara realita banyak faktor-faktor yang perlu

² William N. Dunn, "Analisis Kebijakan Publik," (terjemahan) Drs. Samodra Wibawa,MA dan rekan, hal.2, Penerbit Gajah Mada University, Press, Yogyakarta , Tahun 1999.

diperhatikan dalam menangani usaha kecil sesuai karakteristik, jenis dan sifat usahanya. Jadi usaha kecil yang dikelompokan usaha yang benar-benar kecil dan mikro sebagaimana yang diuaraikan di atas yang tidak pernah lepas dari permasalahan kondisi makro atau mikro.

Lebih rinci lagi karakteristik yang dikemukakan oleh *Tezler* yang dikutip oleh J. Thamrin dibagi dalam 3 kategori usaha kecil, yaitu 1) ukuran dari usaha, 2) Tingkat penggunaan teknologi dan 3) tipe kewirausahaan. Atas dasar tiga karakteristik tersebut, usaha kecil dibagi kedalam dua kelompok; Pertama usaha kecil yang self-employment perseorangan, self-employment kelompok dan Industri kecil, yakni usaha rumah tangga yang memperkerjakan kurang dari 10 orang. Kedua, usaha skala kecil yang telah menggunakan teknologi sederhana, dengan kecenderungan teknologi dapat dikembangkan menjadi modern dan usaha kecil yang menggunakan teknologi modern yang kecenderungan semakin menguat keterkaitannya dengan struktur ekonomi secara umum dan industri secara khusus.³

Usaha kecil yang merupakan salah satu penggerak perekonomian di Indonesia yang tumbuh dan berkembang di tengah – tengah masyarakat Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil pada Pasal 1 mendefinisikan yang dimaksud dengan usaha Kecil pada ayat 1 adalah Usaha kecil adalah kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil dan memenuhi kriteria kakayaan bersih atau hasil penjualan tahunan serta kepemilikan sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini;⁴

Jadi yang dimaksud dengan usaha kecil dalam pasal ini meliputi juga usaha kecil informal dan Usaha Kecil tradisional. Sedangkan yang dimaksud dengan Usaha Kecil informal adalah usaha yang belum terdaftar, belum tercatat, dan belum berbadan hukum, antara lain, petani penggarap, industri rumah tangga, pedagang asongan, pedagang keliling, pedagang kaki lima, dan pemulung. Kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil adalah kegiatan ekonomi berskala kecil yang dimiliki dan menghidupi sebagian besar rakyat.

³ J. Thamrin, "Gagasan ke Arah Pertumbuhan Indikator Kinerja pembangunan Usaha Kecil di Indonesia," Makalah Lokakarya dinamika Usaha Kecil dalam Menyongsong Sistem Perdagangan Bebas, PEP-LIPI, Jakarta 20 Februari 1997.

⁴ Undang-Undang Nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil pada Pasal 1.

Bila dilihat kriterianya menurut Undang-Undang 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil pada Pasal 5 menjelaskan, bahwa:

(1) *Kriteria Usaha Kecil adalah sebagai berikut:*

a. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah), tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau b. Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah); c. Milik Warga Negara Indonesia; d. Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang memiliki, dikuasai, atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Menengah atau Usaha Besar; e. Berbentuk usaha orang perseorangan, badan usaha yang tidak berbadan hukum, termasuk koperasi.

(2) *Kriteria yang sebagaimana dimaksud dalam ayat(1) huruf a dan b, nilai nominalnya, dapat diubah sesuai dengan perkembangan perekonomian, yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Jadi bila kita membaca secara seksama yang dimaksud dengan kekayaan bersih pada huruf (a) adalah nilai jual kekayaan usaha (aset) dikurangi kewajibannya. Sedangkan yang dimaksud dengan hasil penjualan tahunan pada huruf (b) adalah hasil penjualan bersih (neto) yang berasal dari penjualan barang dan jasa dari usahanya dalam satu tahun buku. Walaupun Undang-undang ini juga menetapkan batas kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan.

Sedangkan dari rujukan menurut Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 30/4/KEP/DIR tanggal 4 April 1997 tentang Pemberian Kredit Usaha Kecil mendefinisikan bahwa usaha kecil adalah usaha yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- i) *Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau*
- ii) *Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah);*
- iii) *Milik warga negara Indonesia.*
- iv) *Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha menengah atau usaha besar;*

- v) *Berbentuk usaha orang perorang, badan usaha yang tidak berbadan hukum, atau badan usaha yang berbadan hukum, termasuk koperasi.*⁵

Menurut penjelasan dari surat keputusan tersebut, kriteria usaha kecil tersebut merupakan rujukan dan disesuaikan dengan kriteria yang ada dalam Undang-Undang nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil.

II.2. Pengertian Kredit Usaha Kecil.

Lembaga perbankan memiliki peranan yang sangat strategis menggerakkan perekonomian suatu negara. Karena badan yang berfungsi sebagai *financial intermediary* (intermediasi keuangan) dalam menggairahkan iklim usaha dengan memberikan kredit dan jasa-jasa keuangan dalam lau lintas pembayaran dan peredaran uang. Sebaliknya kredit juga merupakan darah bagi kegiatan perbankan agar bank bersangkutan tetap berjalan.

Di Indonesia yang mengatur, menjaga, melaksanakan dan memelihara kondisi moneter terutama peredaran uang dan mengatur serta menjaga kelancaran pembayaran adalah Bank Indonesia. Dalam pelaksanaannya tentu dibantu oleh Bank Umum Swasta Nasional Bank Persero atau BUMN, dan Bank Perkreditan Rakyat, termasuk dalam penyaluran kredit.

Bila merujuk makna kredit yang sering kita dengar asal muasalnya dari bahasa Yunani yaitu *credere* yang berarti kepercayaan, karena dasar kredit yang paling utama adalah kepercayaan. Sedangkan bila merujuk dari Undang-Undang No. 10 tahun 1998 arti kredit adalah: "*penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan dan kesepakatan pinjam-meminjam antar bank dengan pihak lain yang wajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga*"⁶

Namun dari pengertian yang luas tersebut tentunya dalam hierarki selanjutnya ada penjelasan yang lebih detail dalam pelaksanaannya. Hal ini menyangkut kebijakan kredit yang merupakan prosedur kelembagaan

⁵ Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 30/4/KEP/DIR tanggal 4 April 1997

⁶ Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Pasal 1 No. 11

untuk mendapatkan nasabah atau kreditur, menganalisis apalikasi kredit calon debitur, menentukan keputusan kredit yang diterima atau ditolak dan menagih pembayaran kredit sesuai dengan skema kredit yang ditawarkan. Maka dari itu, bila melihat lebih rinci berdasarkan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.30/4/KEP/DIR/ 04 April 1997 tentang pemberian kredit usaha kecil pada Bab 1 Ketentuan umum pasal 1 ayat (4) dinyatakan bahwa: "*Kredit Usaha Kecil (KUK) adalah kredit investasi dan atau modal kerja, yang diberikan dalam Rupiah dan atau Valuta Asing kepada nasabah usaha kecil dengan plafon kredit keseluruhan maksimum Rp. 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah) untuk membiayai usaha produktif*".⁷

Agar aktivitas kebijakan kredit dapat mencapai tujuan kelembagaan maka dijelaskan dalam pasal ini bahwa usaha yang dalam pengertian ini termasuk pula: i) Kredit yang diberikan kepada nasabah usaha kecil dengan plafon sampai dengan 25,000,000.00 (dua puluh lima juta rupiah) tanpa melihat jenis penggunaannya untuk kegiatan produktif atau konsumatif; ii) Kredit yang diberikan untuk pengadaan perumahan yaitu: pemilikan rumah tipe 70 ke bawah (KPR s.d T.70). Kredit ini diberikan untuk membiayai pemilikan rumah, rumah sederhana, atau rumah susun yang akan ditempati oleh nasabah dengan luas tanah maksimum 200m² dan luas bangunan tidak lebih dari 70 m², Pemilikan kavling Siap bangun (KSB) dengan luas tanah 54 m² s.d. 72 m². Dalam hal nasabah telah memiliki KSB, maka dapat dipertimbangkan pemberian KPR untuk membiayai bangunannya.

Semua ini adalah usaha yang memberikan nilai tambah dalam menghasilkan barang dan jasa, dan kredit investasi adalah kredit jangka menengah atau jangka panjang untuk membiayai pembelian barang-barang modal dan atau jasa yang diperlukan untuk rehabilitasi, modernisasi, ekspansi, relokasi proyek atau pendirian proyek baru. Sedangkan kredit modal adalah kredit jangka pendek untuk membiayai kebutuhan modal kerja usaha atau proyek.

⁷ Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.30/4/KEP/DIR/ 04 April 1997 tentang Pemberian kredit usaha kecil

II.2.a. Ketentuan Kredit Usaha Kecil

Dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.30/4/KEP/DIR/ , 04 April 1997 tentang Pemberian kredit usaha kecil ada yang merujuk UU 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, beberapa ketentuan yaitu

- a. **Bank Pemberi Kredit Usaha Kecil**
Kredit Usaha Kecil dapat diberikan oleh semua bank, termasuk BPR.
- b. **Suku Bunga Kredit Usaha Kecil**
Suku bunga Kredit Usaha Kecil adalah suku bunga pasar yang ditetapkan oleh masing-masing bank pemberi kredit.
- c. **Penerima Kredit Usaha Kecil**
Yang dapat menerima Kredit Usaha Kecil adalah usaha kecil perorangan, kelompok, koperasi dan badan-badan usaha lainnya.
- d. **Penggunaan Kredit Usaha Kecil :**
 - ii Modal kerja digunakan untuk membiayai kebutuhan modal kerja usaha.
 - ii Investasi digunakan untuk rehabilitasi, modernisasi, ekspansi, relokasi usaha dan atau pendirian usaha baru.
- e. **Jangka Waktu KUK**
Jangka waktu KUK untuk modal kerja pada umumnya maksimum 1 tahun dan dapat diperpanjang, sedangkan untuk investasi pada umumnya disesuaikan dengan kebutuhan nyata nasabah, yang akan ditentukan oleh masing-masing bank.

II.2.b. Proses Mendapatkan Kredit Usaha Kecil

Pemohon datang ke bank dan menemui petugas kredit, membawa berkas-berkas permohonan kredit, dengan proses sebagai berikut: Surat permohonan kredit tersebut berisi antara lain⁸:

- i) Identitas pemohon kredit yang dilampiri foto kopi tanda bukti diri.
- ii) Besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengembangkan usaha.
- iii) Besarnya kredit yang dibutuhkan.

⁸ Dikutip dari Surat Keputusan Bank Indonesia Nomor 30/4/KEP/DIR Tanggal 4 April 1997

- iv) Besarnya dana sendiri yang disediakan.
- v) Tujuan penggunaan kredit.
- vi) Manfaat kredit untuk pengembangan usaha.
- vi) Data usaha pemohon, misalnya manajemen, produksi, pemasaran serta keuangan.
- v) Perkiraan kemampuan pemohon dalam pengembalian kredit.

II.2. c. Pemenuhan Persyaratan Kredit

Pada umumnya persyaratan kredit yang harus dipenuhi oleh calon nasabah berbeda antara bank yang satu dengan bank yang lainnya. Secara garis besar persyaratan dalam Skep Dir Bank Indonesia tersebut antara lain :

- i) NPWP, sesuai dengan ketentuan yang berlaku
- ii) Surat Ijin Usaha sesuai jenis usaha dan Akte Pendirian Usaha untuk badan usaha.
- iii) Perijinan lainnya, misalnya Surat Ijin Gangguan, analisis AMDAL, ijin dari instansi terkait untuk usaha-usaha tertentu dan lain-lain sesuai ketentuan yang yang berlaku
- iv) Mempunyai agunan kredit berupa usaha yang dibiayai dengan kredit atau agunan fisik. Untuk itu permohonan kredit harus dilampiri dengan dokumen-dokumen yang sah dan lain-lain.

Kelayakan kredit dilihat dari lima aspek yang biasa disebut 5 K atau 5 C, yaitu:

- i) Karakter pengusaha (*Character*)
- ii) Kemampuan mengembalikan pinjaman (*Capacity*)
- iii) Kapital atau modal yang dimiliki (*Capital*)
- iv) Kondisi dan prospek bidang usaha (*Conditions*)
- v) Kolateral atau agunan, bila dibutuhkan. (*Collateral*)

Agunan Pokok adalah usaha atau proyek yang akan dibiayai dengan kredit. Sedangkan apabila keempat hal pertama kurang meyakinkan, maka

dapat dimintakan agunan tambahan yang berupa barang bergerak atau tidak bergerak yang dapat diikat secara ketentuan hukum yang berlaku.

III . BERBAGAI KEBIJAKAN PERBANKAN DAN KUK

III.1. Gambaran Umum Kebijakan

Bila melihat perkembangan sistem perbankan di Indonesia pada awalnya diatur Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1953 tentang Bank Indonesia dan Peraturan pemerintah nomor 1 Tahun 1955 tentang pengawasan terhadap urusan kredit yang tercantum dalam lembaran negara nomor 2 Tahun 1955. Tahun 1966, pemerintah mengadakan penyehatan data perbankan pada khususnya, serta pengamanan keuangan negara pada umumnya melalui Keputusan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966. Kemudian dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 14 tahun 1967 tentang Pokok-pokok Perbankan dan Undang-Undang Nomor 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral yang merupakan landasan pokok bagi peraturan sistem perbankan di Indonesia sebagai pengganti peraturan pemerintah Nomor 1 tahun 1955 dan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1953.

Kemudian Undang-Undang Nomor 13 tahun 1968 menetapkan bahwa Dewan Moneter hanya berfungsi sebagai pembantu pemerintah. Tugas dewan moneter tersebut adalah membantu pemerintah dalam merencanakan dan menetapkan kebijakan moneter, serta memimpin dan mengkoordinasi pelaksana kebijakan moneter yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Menurut Undang-Undang Nomor 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral, dinyatakan Bank Indonesia mempunyai tugas pokok untuk memelihara stabilitas moneter, kesinambungan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja, serta kemantapan neraca pembayaran.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, maka pada dasarnya kaitan antara aspek kebijakan keuangan/moneter dengan pengembangan usaha kecil menyangkut 2 hal sebagai berikut:⁹ Pertama, pada tingkatan makro adalah kebijakan untuk memelihara kestabilan harga dan untuk menciptakan lapangan kerja. Tanpa penciptaan lapangan kerja baru, program kemiskinan hanya akan merupakan pemberian bantuan kepada

⁹ Informasi KUK, *Bina Wirausaha*, Seri Manajemen Ppm, No. 5, Jakarta 1997

penduduk miskin dan bukan mengentaskan mereka dari kemiskinan dan membuat mereka mandiri. Kebijakan makro yang mampu memelihara kestabilan ekonomi, mendorong pertumbuhan ekonomi yang dapat menciptakan sumber-sumber pendapatan dan lapangan kerja baru.

Kedua, pada tingkat mikro, perlu dilaksanakan upaya untuk meningkatkan dan memperluas akses golongan yang berpenghasilan rendah kepada pelayanan-pelayanan keuangan dan perbankan yang menunjang kegiatan-kegiatan produktif mereka. Ini mencakup upaya-upaya untuk makin memperluas jaringan pelayanan keuangan/perbankan ke pelosok-pelosok, mengembangkan lembaga-lembaga keuangan yang sesuai dengan kebutuhan dan pola kegiatan penduduk berpenghasilan rendah, agar siap untuk memanfaatkan sebanyak-banyaknya jaringan dan lembaga-lembaga keuangan/perbankan yang ada bagi peningkatan pendapatan mereka dengan menumbuh kembangkan usaha kecil.¹⁰

Pakjun 1983

Dalam upaya tersebut dan mengatasi dampak negatif dari pemberian kredit likuiditas oleh Bank Indonesia, karena masih banyaknya kelemahan, pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan 1 Juni 1983 (PakJun 1983). Tujuan dikeluarkannya Paket 1 Juni 1983 adalah mengenai liberalisasi perbankan. Liberalisasi ini pada prinsipnya dilakukan untuk mengembalikan sistem perbankan ke dalam sistem perhitungan ekonomi yang lebih baik serta untuk memobilisasi dana simpanan masyarakat. Pokok kebijakan 1 Juni 1983 adalah: (1) penghapusan pagu kredit sebagai suatu instrumen langsung bagi Bank Indonesia dalam melaksanakan kebijakan moneter di Indonesia; (2) Bank-bank diberikan kebebasan untuk menentukan sendiri suku bunga deposito maupun suku bunga kredit; (3) mengurangi pemberian kredit likuiditas. Kredit likuiditas hanya diberikan untuk sektor-sektor yang berprioritas tinggi misalnya usaha kecil dan koperasi, pertanian dan sebagainya. Lembaga-lembaga keuangan juga diperbolehkan menghimpun dan menyalurkan dana-dana jangka menengah dan panjang, terutama dengan dengan jalan mengeluarkan kertas berharga serta yang dapat mengembangkan pasar uang dan modal.

¹⁰ Thomas Suyatno dan kawan-kawan, "Dasar-Dasar Perkreditan", Edisi Ke III, Hal. 1-4, Penerbit PT Gramedia, Jakarta tahun 1992

Pakto 1988

Selanjutnya, kebijakan dan deregulasi ekonomi dan keuangan kembali dikeluarkan pada tanggal 27 Oktober 1988 yang dikenal dengan pakto 1988. Kebijakan tersebut diantaranya mencakup kemudahan pembukaan kantor bank dan pendirian bank swasta baru, baik bank swasta nasional, bank asing, bank campuran, maupun bank perkreditan rakyat (BPR).

Inti dari Pakto 1988 adalah memberikan kelonggaran pada bank, baik bank asing maupun domestik (termasuk Bank perkreditan Rakyat/BPR), untuk mendirikan cabang-cabang didaerah. Hal ini menyebakan makin bertambahnya lembaga perbankan hingga mencapai tiga kali lebih banyak dari jumlah yang sebelumnya 66 bank. Sejalan dengan paket kebijakan ini, pemerintah mewajibkan agar 50% dari investasi dana kredit bank asing juga bank campuran harus disalurkan produksi barang-barang ekspor (penghasil devisa).

Sejak digulirkannya Pakto 1988 ini, dunia perbankan berkembang pesat dengan didirikannya bank dan kantor-kantor cabang baru di seluruh indonesia. Beberapa bank swasta dan BUMN pada waktu itu melakukan ekspansi dengan mendirikan kantor bank sebanyak-banyaknya.

Pakjan 1990

Untuk tetap menjaga kesinambungan pembangunan jangka panjang, pemerintah telah mengambil kebijakan penyempurnaan yang menyangkut bidang perkreditan (Pakjan 1990). Pakjan 1990 Sebagai akibat dari ekspansi besar-besaran tersebut diperlukan penyempurnaan lebih lanjut dalam sektor perbankan. Pada tanggal 29 Januari 1990 pemerintah mengeluarkan paket kebijakan di bidang perbankan, khususnya yang mengatur tentang perkreditan dan selanjutnya dikenal Pakjan 29 tahun 1990. Pakjan 29 mengatur tentang penyempurnaan sistem perkreditan, diantaranya program perkreditan untuk usaha kecil.

Dalam usaha liberalisasi ini sebagian besar kredit likuiditas yang merupakan subsidi dihapuskan secara bertahap, baik bagi usaha besar maupun usaha kecil. Pada tahun 1990 KIK dan KMKP diubah menjadi KUK dengan bunga sesuai bunga pasar. Tujuan utama dari ketiga paket itu adalah mengubah fungsi BI sebagai bank pelayanan menjadi bank pengawasan.

Namun karena sifat kebijakan pemerintah yang dualistik, di mana keputusan dan pengaturan selalu diimbangi dengan kompensasi bagi pihak kepentingan, proses penghapusan kredit likuiditas tidak berjalan lancar. Apalagi usulan dari kompartemen EKUIN untuk menyesuaikan status BI sebagai bank pengawas itu memakan waktu delapan tahun. Inisiatif itu disahkan dalam Undang-Undang Perbankan 1992, meskipun demikian status BI belum juga sempurna. Pasal 12 undang-undang tersebut itu, misalnya tetap mewajibkan seluruh badan pelaksana untuk menjalankan kebijakan sosial politik negara.

Secara ringkas inti dari isis kebijakan Paket Januari 1990 tersebut adalah: *Pertama*, alokasi kredit diserahkan kepada mekanisme pasar. Bank-bank bebas dalam memobilisasi dana dan menyalurkannya kepada masyarakat baik dalam jumlah, harga, arah penggunaan maupun dalam persyaratan-persyaratan lainnya. *Kedua*, pengurangan Kredit Likuiditas Bank Indonesia atau KLBI secara bertahap, yaitu KLBI diberikan secara terbatas untuk mendukung upaya pencapaian swasembada pangan, pengembangan koperasi dan peningkatan investasi. Sejak adanya kebijakan tersebut, pola kredit kepada koperasi, kredit kepada Bulog untuk pengadaan pangan nasional serta pemilikan rumah sederhana. *Ketiga*, struktur bunga disesuaikan sehingga dapat terbentuk suku bunga pasar dengan tingkat yang wajar. Penerapan suku bunga pasar ini diperlukan untuk mendorong kesinambungan pembiayaan dunia usaha oleh perbankan dengan dana sendiri. Selain itu, suku bunga pasar memberikan tingkat keuntungan yang wajar bagi bank karena dapat menutup biaya overhead dan resiko. *Keempat*, untuk menjamin kelangsungan tersedianya dana bagi usaha kecil dan kegiatan koperasi, semua bank diwajibkan menyediakan kredit dengan dana sendiri minimal sebesar 20% dari total portfolio kredit bank disalurkan untuk pengusaha kecil dalam bentuk Kredit Usaha Kecil (KUK). Kebijakan tersebut didasarkan atas pertimbangan bahwa menurut pengalaman di Indonesia maupun di negara-negara lain tersedianya dana lebih penting dari pada harga dana. Dengan kebijakan kuota 20% ini diharapkan akan membantu tercapainya sasaran pemerataan, kesempatan berusaha dan penciptaan lapangan kerja.

Semua ini diharapkan dapat mendukung kesinambungan pembangunan sekaligus membantu tercapainya sasaran pemerataan. Dengan penyempurnaan sistem perkreditan tersebut di atas, maka

kebijakan perkreditan yang telah ditempuh selama ini berubah dari *selective credit policy* menjadi *market oriented credit policy*. Dalam hubungan ini, Bank Indonesia bersama perbankan selama ini secara konsisten telah ikut serta dalam pengembangan usaha kecil dengan penetapan empat strategi dasar sebagai berikut: *Pertama*, mendorong komitmen perbankan untuk melayani usaha kecil dengan mewajibkan sebagian kreditnya diberikan kepada usaha kecil. KUK tersebut meliputi seluruh pemberian kredit kepada usaha kecil baik yang diberikan dari dana bank sendiri maupun yang didukung dengan KLBI, dana APBN atau dana bantuan luar negeri; *Kedua*, melaksanakan berbagai kredit program untuk mendorong pemberian kredit kecil kepada sektor-sektor atau jenis usaha tertentu. Diantara kredit-kredit program in ada yang seluruh atau sebagian dananya besumber dari KLBI, ada ada yang bersumber dari APBN atau dana bantuan luar negeri dan ada lagi yang seluruhnya dibiayai dengan dana bank-bank sendiri. Disamping kredit program, struktur permodalan usaha kecil juga diperkuat melalui penyediaan fasilitas modal ventura yang pada gilirannya akan lebih meningkatkan kelayakan usaha kecil tersebut untuk memperoleh kredit perbankan; *Ketiga*, mengembangkan kelembagaan dengan memperluas jaringan perbankan, mendorong kerjasama antar bank dalam penyaluran KUK dan mengembangkan lembaga-lembaga keuangan yang sesuai dengan kebutuhan penduduk berpenghasilan rendah, seperti pendirian BPR dan BPR Syariah. Kebijakan kelembagaan ini sangat diperlukan karena kebijakan kredit yang telah dirumuskan tidak akan berhasil tanpa dibarengi dengan perbaikan pada kelembagaan keuangan sebagai jembatan atau intermediasi antara kebijakan kredit dan usaha kecil. Oleh karena itu, keberadaan jaringan kantor perbankan perlu diperluas dan ditingkatkan baik secara kuantitas maupun kualitas guna menjangkau usaha kecil yang berada di pedesaan; *Keempat*, pemberian bantuan teknis melalui Proyek Pembangunan Usaha Kecil.

(PPUK), Proyek Hubungan Bank dengan Kelompok swadaya Masyarakat (PHBK) dan Proyek Kredit Mikro (PKM). Sejak tahun 1978 Bank Indonesia telah menyediakan bantuan teknis melalui PPUK di seluruh Indonesia dengan memberikan pelayanan kepada perbankan maupun calon nasabah. PPUK ini diharapkan dapat mengubah sikap, pendekatan dan ketrampilan petugas perkreditan bank dalam penanganan kredit usaha kecil.

Pak Feb 1991

Dengan berkembangnya jumlah bank serta kantor cabangnya yang meningkatkan persaingan makin ketat antar bank, maka dalam upaya mengamankan kepentingan masyarakat diperlukan penyempurnaan atas pendekatan, strategi dana tata cara pengawasan dan pembinaan bank-bank yang diatur dalam paket 28 Februari 1991 tentang penyempurnaan, pengawasan dan pembinaan Bank.

Penyempurnaan tersebut dilakukan meliputi aspek persyaratan perizinan, kepemilikan dan kepengurusan bank, pedoman operasional atas dasar prinsip kehati-hatian termasuk permodalan, sistem pelaporan, tata cara penilaian tingkat kesehatan dan faktor penunjang yang diperlukan bagi pengembangan usaha bank.

III.2. UU Perbankan No. 7/1992

Karena perkembangan yang begitu pesat, UU yang telah disusun tahun 1967 harus direvisi dan diganti dengan Undang-Undang yang baru yaitu UU no. 7 tahun 1992 yang mengatur agar kemajuan yang dialami oleh perbankan dapat ditingkatkan secara berkelanjutan dan benar-benar dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi pelaksanaan pembangunan nasional, dan ekonomi sehingga segala potensi, inisiatif, dan kreasi bagi peningkatan kemakmuran rakyat.

Konsekuensi dikeluarkannya Undang-Undang tersebut, terjadinya perubahan struktur sistem keuangan dan lembaga di Indonesia. Selain itu, dari aspek regulasi dan pembinaan, lembaga keuangan semakin jelas dan kuat karena memiliki hukum yang jelas. Sistem perbankan secara umum mengalami perubahan yang cukup prinsipil terutama setelah Undang-Undang No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 agar dapat mengantisipasi perkembangan permasalahan yang semakin kompleks akibat pertumbuhan perbankan. Selain itu, tentunya guna menampung tuntutan kebutuhan masyarakat terhadap jasa-jasa perbankan disamping derasnya dampak globalisasi keuangan.

**TABEL III.1 : Matrik Kebijakan dalam Penyaluran Kredit
USAHA KECIL, TAHUN 1988 - 1999**

No.	PERATURAN	ISI KEBIJAKAN	Plafon (Juta Rp.)	PERSYARATAN Suku bunga (%)	Jangka Waktu (Tahun)	BANK PELAKSANA
1.	SE BI NO. 12/11/UPK (1979)	Pinjaman atas kelayakan dengan keringinan jaminan dan bagian pembiayaan sendiri (dikenal sebagai pinjaman atas dasar kelayakan) serta lebih memperlonggar lagi persyaratan KIK dan KMKP.	5-15	10,5	1-5	BRI, BPR, BPD,
2.	SE BI NO. 15/1/UKK (1982)	BUSN dan BPD diperbolehkan memberikan kredit kelayakan, baik untuk keperluan investasi maupun modal kerja dengan persyaratan yang sama dengan ketentuan.	5-15	10,2	1-10	BRI, BPD, BRI BAPPINDO, BUSN
3.	SE BI NO. 16/1/UKU (1983)	Bertujuan untuk meningkatkan kemampuan bakbak dalam memberikan pinjaman dengan dana yang berasal dari	15	12	1-10	BPR, BPD, BRI

No.	PERATURAN	ISI KEBIJAKAN	Plafon (Juta Rp.)	PERSYARATAN Suku bunga (%)	Jangka Waktu (Tahun)	BANK PELAKSANA
4.	SE BI NO. 18/2/ UKK (1985)	<p>masyarakat pinjaman dengan dana yang berasal dari masyarakat pinjaman dikelompokkan ke dalam pinjaman yang berprioritas tinggi dan pinjaman yang tidak</p> <p>Penyempurnaan mengenai tata cara pengajuan dan penarikan kredit likuiditas bagi KUT.-</p>	< 75	12	1-10	BRI, BPD, BPR

MATRIK KEBIJAKAN DALAM PENYALURAN KREDIT USAHA KECIL, TAHUN 1988 - 1999

No.	PERATURAN	ISI KEBIJAKAN	Plafon (Juta Rp.)	PERSYARATAN Suku bunga (%)	Jangka Waktu (Tahun)	BANK PELAKSANA
5.	SE BI NO. 21/4/ UKK & NO. 21/ 5/UKK (1988)	Penyesuaian terhadap kriteria pengusaha golongan ekonomi lemah, jumlah plafon kredit, dan prosedur penyediaan kredit.	< 300	12-14,86	8 tahun (KIK) 5 tahun (KMK)	BPR, BRI, BPD
6.	SE BI NO. 22/4/ UKK (1990)	Penyempurnaan sistem perkreditan yang pada dasarnya diarahkan untuk mengurangi secara bertahap peranan KLBI dalam pemberian kredit, kecuali KUT, KIK, Kredit Koperasi, Kredit Pengadaan Pangan dan Gula, Melanjutkan dukungan Dunia perbankan terhadap usaha pencapaian swasembada pangan, dan peningkatan investasi, dan menyederhanakan struktur suku bunga	< 200	16,5 - 19 Bunga Pasar (KUK) Kecuali KUT, KIK, Kredit Pengadaan Pangan dan Gula (KLBI)	1-15 tahun, sesuai jenis kredit dan	BPR, BRI, BPD, semua bank

No.	PERATURAN	ISI KEBIJAKAN	Plafon (Juta Rp.)	PERSYARATAN Suku bunga (%)	Jangka Waktu (Tahun)	BANK PELAKSANA
7.	SK. DIR 26/24/ KEP. DIR (1993)	sehingga dapat terbentuk suku bunga pasar dengan tingkat yang wajar.	< 250	17,06-20,52 Bunga Pasar		BPR, BRI, BPD semua
8.	SK. DIR 30/4/ KEP. DIR (1997)	Bak umum nasional wajib memenuhi pemberian KUK min 20% dari posisi total kredit dalam rupiah Bank asing dan Campuran (kecuali citibank) wajib memenuhi pemberian kredit ekspor minimum 50% dari total kredit dalam rupiah dan fasal pokok-pokok penyempurnaan KUK tersebut meliputi penyesuaian kriteria usaha kecil sebagai-mana diatur dalam UU No. 9 tahun	350	Bunga Pasar		Semua Bank (Kecuali City Bank)

No.	PERATURAN	ISI KEBIJAKAN	Plafon (Juta Rp.)	PERSYARATAN Suku bunga (%)	Jangka Waktu (Tahun)	BANK PELAKSANA
		1995 tentang usaha Kecil, peningkatan plafon KUK pemberlakuan kewajiban KUK untuk semua bank umum, termasuk bank asing dan bank campuran, dan pengeenaan sanksi kewajiban membayar bagi bank yang tidak memenuhi ketentuan KUK.				

Sumber : *Laporan tahunan Bank Indonesia, tahun 1980 sampai dengan Tahun 1999*

- Kebijakan-kebijakan yang diterbitkan sampai tahun 1990 berdasarkan rujukan Undang-Undang No. 14 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan
- Kebijakan-kebijakan yang diterbitkan setelah 1992 berdasarkan rujukan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Undang-Undang Perbankan tersebut telah menyederhanakan sistem perbankan dengan menghilangkan perbedaan fungsi-fungsi operasional secara struktural sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 14 tahun 1967, yang mana membedakan bank umum, bank pembangunan, bank tabungan, bank koperasi dan bank perkreditan rakyat (BPR). Kegiatan usaha bank yang dipisahkan berasarkan fungsi tersebut sebenarnya tidak tepat, karena pada dasarnya semua jenis bank bank dapat beroperasi sebagai bank umum , kecuali Bank Perkreditan Rakyat (BPR).

Selanjutnya, bank-bank pemerintah yang didirikan dengan undang-undang tersendiri yang telah ditentukan masing-masing misi dan tugasnya untuk mengembangkan sektor-sektor ekonomi tertentu yang diatur dalam undang-undang pendirianya sudah tidak berlaku lagi. Sejak adanya deregulasi pada prinsipnya tugas dan misi khusus yang diemban oleh masing-masing bank pemerintah tersebut dapat dikatakan sudah tidak lagi efektif dan beralih kepada orientasi pasar keuntungan sehingga dengan demikian persaingan anatar bank-bank pemerintah tidak dapat dihindari.¹¹

III.3 Kebijakan KUK

Perkembangan kebijakan perbankan pada tentunya sangat mempengaruhi kebijakan kredit bagi usaha kecil. Demikian pula dari segi pembiayaan bagi usaha kecil baik yang bersumber dari pembiayaan perbankan dipengaruhi berbagai kebijakan sektor perbankan. Dengan berbagai kondisi dimana penurunan pertumbuhan tersebut selain disebabkan oleh kesulitan likuiditas dan permodalan serta tingginya suku bunga perbankan, selain akibat semakin sulitnya usaha kecil yang layak dibiayai kredit dengan tingkat bunga yang tinggi serta resiko yang semakin besar.

Sebetulnya, usaha untuk meningkatkan produksi dalam negeri dan sekaligus membina para pengusaha golongan ekonomi lemah telah

¹¹ Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan*, Edisi Kedua Tahun 1999, Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Hal. 19-21

dilakukan oleh pemerintah, antara lain dilakukan dengan memberikan pinjaman atas dasar kelayakan dengan keringanan jaminan dan bagian pembiayaan sendiri (dikenal sebagai pinjaman atas dasar kelayakan) serta lebih memperlonggar lagi persyaratan KIK dan KMKP. Di samping itu telah diberikan pula fasilitas pinjaman investasi kepada pemerintah daerah guna membiayai pembangunan dan pemugaran pusat pertokoan atau perdagangan untuk menampung pengusaha golongan ekonomi lemah. Adapun perkembangan kebijakan bagi usaha kecil ini adalah :

- **Surat Edaran Bank Indonesia No. Se 12/11/Upk Tanggal 21 September 1979**

Dalam hal KIK (kredit Investasi kecil) dan KMKP (kredit modal kerja permanen), yang juga diperuntukkan bagi para pengusaha golongan ekonomi lemah, jumlah maksimum pinjaman telah ditingkatkan dari Rp 5 juta menjadi Rp. 10 juta. Di samping itu kepada nasabah KIK dan KMKP yang usahanya menunjukkan perkembangan yang baik dan pinjamannya berjalan lancar dapat dipertimbangkan tambahan pinjaman sampai jumlah maksimum pinjaman masing-masing menjadi Rp 15 juta. Dengan jangka waktu KIK yang semula maksimum 5 tahun, termasuk masa tenggang maksimum 2 tahun, diperpanjang menjadi maksimum 10 tahun dengan masa tenggang maksimum 4 tahun, sedangkan jangka waktu KMKP tetap maksimum 3 tahun.

Selain itu guna menunjang pemerataan kesempatan berusaha, mulai tahun laporan Pemerintah telah memberikan keringanan persyaratan pinjaman untuk golongan ekonomi lemah yang melaksanakan proyek-proyek atau kegiatan. Keringanan tersebut meliputi pengurangan kewajiban pembiayaan sendiri oleh nasabah (*self-financing*) pengurangan jaminan pinjaman, pembebasan dari penyampaian laporan kelayakan dalam hal pinjaman investasi dan peringangan syarat setoran jaminan dalam memperoleh jaminan bank.

Mengenai pembiayaan sendiri oleh nasabah, Untuk pinjaman di atas jumlah yang ditetapkan bagi KIK dan KMKP tetapi tidak lebih dari Rp 75 juta, jumlah pembiayaan sendiri oleh nasabah ditetapkan sekurang-kurangnya 10% dari kebutuhan pembiayaan. Untuk jumlah di atas 75 juta

sampai dengan Rp 200 juta, pembiayaan sendiri oleh nasabah ditetapkan sekurang-kurangnya 5 % dan setinggi-tingginya 10% dari kebutuhan pembiayaan.

- **Surat Edaran Bank Indonesia No. Se 15/1/Ukk Tanggal 6 April 1982**

Untuk meningkatkan usaha golongan ekonomi lemah, sejak bulan april 1982 BUSN dan BPD diperbolehkan memberikan kredit kelayakan, baik untuk keperluan investasi maupun modal kerja dengan persyaratan yang sama dengan ketentuan yang diberlakukan oleh bank-bank pemerintah kepada nasabah. Dalam pelaksanaan kegiatannya, BUSN dan BPD dapat menggunakan fasilitas pinjaman Bank Indonesia dengan maksimum 61/2 atau 51/2 kali modal sendiri bagi bank yang tergolong sehat dan 4 kali bagi bank yang cukup sehat. Dari jumlah pinjaman likuiditas tersebut maksimum sebesar 1 kali modal sendiri dapat digunakan untuk pemberian jangka panjang dan menengah.

- **Surat Edaran Bank Indonesia No. Se.16/1/Uku Tanggal 1 Juni 1983**

Kebijaksanaan 1 Juni 1983, yang pada hakekatnya bertujuan untuk meningkatkan kemampuan bank-bank dalam memberikan pinjaman dengan dana yang berasal dari masyarakat. Kebijakan tersebut pada dasarnya diarahkan kepada usaha-usaha yang mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan produksi dalam negri terutama pengembangan usaha kecil. Disamping itu pagu pinjaman yang telah dilaksanakan sejak tahun 1974 dihapuskan.

Dengan Kebijaksanaan 1 Juni 1983, pinjaman dikelompokkan ke dalam pinjaman yang berprioritas tinggi dan pinjaman yang tidak berprioritas tinggi. Persyaratan kredit dan suku bunga yang tidak berprioritas tinggi ditentukan sendiri oleh masing-masing bank. Sedangkan pinjaman modal kerja yang tergolong berprioritas tinggi adalah kredit bimbingan masal (Bimas), Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP), kredit produksi, impor dan penyaluran pupuk dan obat hama untuk Bimas, kredit kepada perkebunan swasta nasional (PSN), kredit kepada koperasi dan kredit ekspor.

Untuk mendorong kegiatan pengusaha golongan ekonomi lemah, Pemerintah telah mengambil beberapa langkah penyempurnaan ketentuan pemberian Kredit Investasi Kecik (KIK) dan Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP) yang meliputi ketentuan suku bunga kredit likuiditas, pertanggungan, dan penjualan angsuran serta pelaporan. Bagi nasabah yang akad kreditnya ditangani sebelum 1 Juni 1983, yang selama ini dikenakan suku bunga kredit likuiditas sebesar 4,0% per tahun, terhitung mulai awal April 1986 ditetapkan menjadi 3,0% per tahun.

- **Surat Edaran Bank Indonesia No. Se.18/2/Ukk Tanggal 10 Juni 1985**

Sebagaimana dikemukakan dalam laporan tahunan yang lalu, dalam usaha memperlancar pemberian Kredit Usaha Tani (KUT) melalui Koperasi Unit Desa (KUD) untuk intensifikasi padi dan palawija, sejak April 1985 Bank Indonesia telah melakukan penyempurnaan mengenai tata cara pengajuan dan penarikan kredit likuiditas bagi KUT. Kredit likuiditas bank Indonesia yang semula hanya dapat ditarik dengan menyampaikan daftar baki debet penggunaan kredit nasabah, sejak awal tahun laporan dapat dilakukan atas dasar rencana/ jadual penarikan bulanan.

Pernah pula dikembangkan pola pemberian kredit yang usaha itu disebut sebagai KKU (Kredit Kelayakan Usaha) dengan nilai maksimum Rp 50 juta rupiah. KKU merupakan bagian dari KUK (Kredit Usaha Kecil) dengan nilai maksimal Rp 250 juta. Bedanya, jika KUK memerlukan jaminan fisik, sedangkan pengusaha yang mendapatkan KKU hanya mengandalkan jaminan berupa kelayakan bisnis.

- **Surat Edaran Bank Indonesia No. 21/4/Ukk Dan No.21/5/Ukk Tanggal 14 Juni 1988**

Untuk lebih mengembangkan usaha golongan ekonomi lemah, sejak Juni 1988 bank Indonesia mengadakan penyesuaian terhadap kriteria pengusaha golongan ekonomi lemah, jumlah plafon kredit, dan prosedur penyediaan kredit likuiditas Bank Indonesia dalam pelaksanaan pemberian KIK/KMKP serta KI/KMK s.d. 75 juta. Dalam ketentuan lama, kriteria pengusaha golongan ekonomi lemah penerima KIK/ KMKP dan KI/KMK s.d. 75 juta ditetapkan berdasarkan batas kekayaan bersih sebesar Rp.

100 juta untuk sektor industri dan konstruksi, serta Rp. 40 juta untuk sektor di luar industri dan konstruksi. Dalam ketentuan baru kriteria tersebut diubah menjadi berdasarkan jumlah harta (*total asset*). Jumlah harta penerima KIK/ KMKP ditetapkan maksimum sebesar Rp. 300 juta, dan untuk penerima KI/ KMK s.d. Rp. 75 juta sebesar Rp. 600 juta.

III. 4 Kebijakan KUK Setelah Tahun 1990

Dengan diberlakukannya Paket Kebijakan Januari 1990 (Pakjan 1990), pemerintah mewajibkan Bank Umum Pemerintah maupun Bank Umum Swasta untuk menyalurkan Kredit Usaha Kecil (KUK), yaitu kewajiban bagi bank-bank umum swasta nasional maupun pemerintah untuk mengalokasikan kreditnya sebesar 20% dari total kredit yang diberikan. Untuk penyaluran ini tidak dikeluarkan KLBI sama sekali.

Di samping itu, dengan Pakto 1990 ini terjadi perubahan yang drastis dalam penyaluran KLBI. Dari sekitar 23 jenis kredit yang memperoleh KLBI hanya tinggal 4 jenis kredit yang masih memperoleh KLBI, yaitu: Kredit Usaha Tani, Kredit Investasi, Kredit Koperasi, dan Kredit Pangan dan Gula. Dalam implementasinya Bank Indonesia mengeluarkan berbagai peraturan yang merujuk pada kebijakan Januari tahun 1990, seperti:

- **Surat Edaran Bank Indonesia No. 22/2 Ukk, Tanggal 29 Januari 1990**

Melalui Paket Kebijaksanaan 29 Januari 1990 telah dilakukan penyempurnaan sistem perkreditan yang pada dasarnya diarahkan untuk mengurangi secara bertahap peranan KLBI dalam pemberian kredit, melanjutkan dukungan dunia perbankan terhadap usaha pencapaian swasembada pangan, pengembangan koperasi dan peningkatan investasi, menyederhanakan struktur suku bunga sehingga dapat terbentuk suku bunga pasar dengan tingkat yang wajar, serta menjamin tersedianya dana bagi usaha kecil dan kegiatan koperasi.

Berdasarkan kebijaksanaan tersebut skim kredit yang ditunjang dengan kredit likuiditas yang semula 23 jenis dikurangi menjadi hanya 4 jenis. Keempat jenis kredit tersebut adalah Kredit Usaha Tani (KUT), Kredit kepada Koperasi, Kredit Pengadaan Pangan dan Gula, dan Kredit

Investasi. Sementara itu, suku bunga yang dibebankan kepada penerima skim kredit tersebut untuk selanjutnya dikaitkan dengan perkembangan suku bunga pasar sekitar 16% - 17%.

Sejalan dengan semangat kebijakan perkreditan sebagai mana tertuang dalam Paket Januari 1990 (pakJan 1990), strategi ini ditempuh untuk membantu pemerintah mengurangi dampak krisis pada golongan masyarakat berpendapatan rendah dan mendukung pemerintah dalam rangka pemberdayaan usaha kecil.alam upaya meningkatkan pelayanan perbankan kepada usaha kecil ditempuh beberapa kebijakan yang meliputi peningkatkan pangsa kredit likuiditas bank Indonesia 100%, dengan melakukan perubahan fungsi perbankan menjadi agen penyaluran usaha kecil, memperluas jaringan lembaga penyalur kredit, memperluas akses usaha kecil kepada perbankan untuk memperoleh kredit program .

Kebijakan meningkatkan kredit likuiditas Bank Indonesia dilakukan mengingat perbankan pada masa krisis mengalami kesulitan permodalan dan likuiditas sebagai akibat tingginya suku bunga. Peningkatan pangsa KLBI tersebut tersebut disertai dengan insentif pemberian fee yang cukup menarik bagi bank sehingga dalam penyaluran kredit tidak perlu menyertakan dananya tetapi tetap memperoleh marjin sebagai biaya administrasi. Kebijakan ini berlaku untuk seluruh skim kredit program Bank Indonesia.

Karena keengganannya perbankan untuk memberikan kredit program bagi usaha kecil karena risiko kredit yang relatif tinggi, pemerintah untuk sementara waktu mengambil alih resiko beberapa skim kredit. Dengan demikian pada masa krisis, fungsi perbankan yang semula merupakan lembaga *agent executing* berubah menjadi hanya *channelling agent* (penyalur). Dengan itu, kebijakan untuk memperluas jaringan lembaga penyalur kredit dilaksanakan melalui pemberdayaan BPR-BPR menjadi bank penyalur skim kredit program, mengikutsertakan Bank Syariah beberapa skim program, melonggarkan persyaratan tingkat kesehatan perbankan bagi bank penyalur dan pengecualian pelaksanaan ketentuan mengenai BMPK dalam pemberian kredit.

Untuk memperbesar akses usaha kecil kepada perbankan untuk memperoleh kredit, Bank Indonesia melakukan beberapa usaha dengan

memberikan keringanan persyaratan kredit, penyederhanaan prosedur pemberian kredit, menurunkan suku bunga kredit usaha kecil, memperluas cakupan skim kredit yang sudah ada dan mengembangkan skim-skim kredit baru, seperti kredit modal kerja kepada BPR dan pembiayaan sistem bagi hasil. Untuk mensosialisasikan skim-skim kredit usaha kecil dan memberikan rekomendasi perubahan ketentuan dalam usaha penyerapan skim kredit program telah dibentuk satuan tugas khusus perkreditan.

Mengingat pada umumnya kredit program merupakan kredit modal bagi usaha kecil, pemerintah terus berupaya memberikan dukungan dalam memberdayakan usaha kecil. Namun pada masa sekarang ini pemerintah mengalami kesulitan dana dari dalam negri, maka hal ini mempengaruhi jumlah kredit bagi usaha kecil. Hal ini terlihat dari posisi KUK dalam tahun laporan tetap mengalami penurunan baik nominal maupun nisbah terhadap total kredit perbankan. Dengan pertimbangan bahwa perbankan menghadapi kesulitan dalam memenuhi kewajiban menyalurkan kredit bagi usaha kecil (KUK), khususnya menyangkut sanksi kewajiban membayar, Bank Indonesia telah mengambil kebijakan untuk memberi sanksi KUK pada periode 1998. Dengan melihat kondisi ini, dari strategi pengembangan usaha kecil dalam tahun laporan 1998 menitikberatkan pada penyedian dana untuk usaha kecil yang bersumber dari kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI). Dalam kaitan ini perbankan didorong dan diberi insentif yang menarik untuk meningkatkan kredit melalui skim kredit dalam rangka pelaksanaan program pemerintah untuk usaha kecil.

- **SK Dir. BI 30/4/ 1997**

Sejak adanya Paket Januari dan Undang-Undang No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan kebijakan perkreditan Bank Indonesia dalam pengembangan usaha kecil mengalami perubahan mendasar. Bank Indonesia tidak lagi memberikan bantuan kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) kepada usaha kecil dan pembiayaan bersumber untuk usaha kecil berasal dari pemerintah dan perbankan yang lebih jelasnya ada pada SK Dir 30/4/ 1997. Adapun kebijakan pengembangan usaha kecil yang dilakukan Bank Indonesia selanjutnya, meliputi:⁷ (i). Meningkatkan bantuan

⁷ Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Kebijakan perkreditan pasal 74,

teknis kepada usaha kecil dan mikro dengan melakukan kajian dan penelitian, pelatihan dan sosialisasi; (ii). Kebijakan di bidang perbankan: a) dengan mendorong perbankan untuk menyalurkan kredit usaha kecil, b) mendorong perbankan untuk melakukan diversifikasi portofolio kredit melalui peningkatan pangsa kredit kepada usaha kecil, c) Mendorong perbankan untuk melakukan pemberian kredit dengan bungan pasar, dan d). pengembangan kelembagaan perbankan antara lain pengembangan BPR dan bank Syariah; (iii). Memfasilitasi sistem informasi usaha kecil melalui sistem informasi *base line*.

Untuk kesinambungan pembiayaan kredit usaha kecil, Bank Indonesia telah melakukan berbagai kebijakan-kebijakan dan melalui bantuan teknis. Namun demikian, dalam beberapa hal pelaksanaannya masih mengalami berbagai kendala, khususnya pemanfaatan dana-dana perbankan belum optimal. Selain itu dalam pengembangan usaha kecil, bank Indonesia telah melakukan kajian dan evaluasi terhadap BUMN dan mengkoordinasikannya. Dari hasil-hasil temuan permasalahan yang ditemukan oleh Bank Indonesia akibat adanya krisis ekonomi, pentingnya pemberian kredit bagi usaha kecil guna mendorong peningkatan pemberian kredit usaha kecil dengan melihat sektor yang berpotensi dalam memberikan kontribusi.

Dari hasil pelaksanaan peraturan yang menyangkut kredit Usaha Kecil melalui bank-bank responen menghasilkan sebagai berikut: (i). Bahwa penyaluran Kredit Usah Kecil dinilai menguntungkan karena tingkat kemacetan relatif kecil, penyebaran risiko, marjin keuntungan lebih besar, tidak rentan terhadap perubahan suku bunga dan ketaatan dalam pembayaran kewajiban; (ii). Ketentuan kredit usaha kecil dianggap masih relevan namun perlu penyesuaian-penyesuaian antara lain keringanan denda penalti dan presentasi kredit usaha kecil disesuaikan dengan kemampuan atau karakteristik bank masing-masing, serta plafon KUK diusulkan untuk dinaikan sampai Rp.500 juta.; (iii). Faktor-faktor internal yang mempengaruhi dalam pemberian kredit usaha kecil harus menyederhanakan prosedur dan proses penyaluran kredit usaha kecil, meluaskan jaringan kantor bank dalam menyalurkan kredit dan pendelegasian wewenang keputusan pemberian kredit agar lebih sederhana. Sedangkan dilihat dari sisi eksternal antara lain, dengan membenahi kebijakan pemerintah dalam pemberdayaan usaha kecil.

TABEL III.2 : Matrik Kebijakan Keterntuan penyaluran Kredit Usaha Kecil
Tahun 1990 - 1997

PERIHAL	SK BI NO. 22/81/KEP/DIR 29 Januari 1990	SK BI NO. 26 24/KEP/DIR/1993 29 Mei 1993	SK DIR BI No. 304/KEP/DIR 4 April 1997
Perihal Kewajiban KUK	Dalam Rangka mendukung pengembangan usaha kecil, maka sebagian kredit diberikan oleh setiap bank bagi usaha kecil (KUK) sekurang-kurangnya 20% atas dasar kredit yang diberikan bank bersangkutan. Berlaku bagi semua Bank termasuk BPR, kecuali Bank-Bank Asing dan Bank Campuran yang sudah diwajibkan memberikan kredit ekspor minimum 50% dari total kredit dalam rupiah dan falas	Bank umum nasional wajib memenuhi pemberian KUK min 20% dari posisi total kredit dalam rupiah Bank asing dan Campuran (Kecuali citibank) wajib memenuhi pemberian kredit ekspor minimum 50% dari total kredit dalam rupiah dan falas.	Semua bank umum termasuk bank asing dan campuran wajib memenuhi pemberian KUK min sebesar persentase tertentu dari ekspansi kredit neto dalam rupiah dan valas. Besarnya persentase tertentu tersebut ditetapkan atas dasar pencapaian rasio KUK total (sesuai rumus yang berlaku) per 31 Maret 1997, yaitu : a. Rasio KUK $> 20\%$ besarnya kewajiban KUK minimum 22,5% dari ekspansi kredit netto b. Rasio KUK $< 20\%$ besarnya kewajiban KUK minimum 25% dari ekspansi netto.

PERIHAL	SK BI NO. 22/81/KEP/DIR 29 Januari 1990	SK BI NO. 26 24/KEP/DIR/1993 29 Mei 1993	SK DIR BI No. 304/KEP/DIR 4 April 1997
Sanksi dan Imbalan	<ul style="list-style-type: none"> Agar dapat terlaksana pemberian kredit bagi usaha kecil, maka pemberian KUK tersebut dapat diperhitungkan dalam penilaian tingkat kesehatan bank bersangkutan. 	<ul style="list-style-type: none"> Bagi bank yang pencapaian rasio KUKnya kurang dari rasio yang diwajibkan dikenakan sanksi berupa pengurangan nilai kredit sebesar 0,25% untuk setiap 1% kekurangan, dengan maksimum 5. Bagi bank yang pencapaian rasio KUK-nya melebihi rasio yang diwajibkan diberi imbalan berupa penambahan nilai kredit sebesar 0,25% untuk setiap 1% kelebihan dengan maksimum 5 	<ul style="list-style-type: none"> Bagi Bank yang ekspansi KUK-nya kurang dari yang diwajibkan dikenakan kewajiban membayar 2% dari kekurangan. Bagi bank yang ekspansi KUK-nya kurang dari yang diwajibkan, diberikan imbalan sebesar persen tertentu dari kelebihannya. <p>Besarnya persentase tersebut adalah :</p> <ol style="list-style-type: none"> Untuk pencapaian sampai dengan 30% besarnya imbalan adalah 0,5% Untuk pencapaian > 30% sampai dengan 40%, besarnya imbalan adalah 1 % Untuk pencapaian >40% besarnya imbalan adalah 1,5%.

PERIHAL	SK BI NO. 22/81/KEP/DIR 29 Januari 1990	SK BI NO. 26 24/KEP/DIR/1993 29 Mei 1993	SK DIR BI No. 304/KEP/DIR 4 April 1997
Pengenaan sanksi & Imbalan Tidak ada aturan	Diperhitungkan selama 1 tahun Tidak ada aturan	Setiap akhir tahun Tidak ada aturan	Setiap akhir tahun takwim (kalender) penggunaan sisa. <ul style="list-style-type: none"> Untuk a: Subsidi premi asuransi KUK kepada Bank umum dan dana pinalti. Untuk b: Bantuan teknis bank umum dalam pengembangan usaha kecil setelah dikurangi imbalan. Dalam hal ini bank Indonesia dibantu oleh satu tim yang mewakili bank persero, Perbanas dan bank asing & campuran untuk alokasi penggunaan sisa dana penalti tersebut

PERIHAL	SK BI NO. 22/81/KEP/DIR 29 Januari 1990	SK BI NO. 26 24/KEP/DIR/1993 29 Mei 1993	SK DIR BI No. 304/KEP/DIR 4 April 1997
Cakupan KUK <ul style="list-style-type: none"> • Kredit Usaha Produktif • KPR sampai dengan tipe 70 • Jenis penggunaan kredit tanpa melihat jenis penggunaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Plafon maksimum Rp. 200 • Plafon maksimum Rp. 75 juta • Plafon maksimum Rp. 25 juta 	<ul style="list-style-type: none"> • Plafon maksimum Rp. 250 juta • Plafon maksimum Rp. 75 juta • Plafon maksimum Rp. 25 juta 	<ul style="list-style-type: none"> • Plafon maksimum Rp. 350 juta • Tetap • Tetap
Rumusan perhitungan Kewajiban KUK	KUK (Rp) <hr/> Σ Kredit-KLBI-Kredit LN-Dana kelolaan	KUK (Rp) <hr/> Σ Kredit - KLBI-non KUK-Dana Kelolaan	KUK (Rp + Valas) <hr/> Σ Kredit (Rp + Valas) - KLBI Non KUK - Dana Kelolaan
Pola Kerja sama dengan bank lain/lembaga Pembiayaan	A. Pinjaman bank Umum ke BPR B. Pembiayaan bersama C. Penerusan Kredit	A. Pinjaman bank Umum ke BPR B. Pembiayaan bersama C. Penerusan Kredit D. Anjak Piutang E. Penerbitan SPBU	A. Pinjaman bank umum kepada BPR. B. Pembiayaan bersama C. Penerusan Kredit D. Pengambilalihan kredit SPBU KUK dihapuskan.

PERIHAL	SK BI NO. 22/81/KEP/DIR 29 Januari 1990	SK BI NO. 26 24/KEP/DIR/1993 29 Mei 1993	SK DIR BI No. 304/KEP/DIR 4 April 1997
Masa Peralihan			<p>Bagi bank asing dan campuran yang sampai 31 Maret 1997 tidak terkena kewajiban pemanenan KUK, diberi keringanan berupa pengurangan KUK sebesar: 10 angka presentase untuk tahun 1977 dan 5 angka presentase untuk tahun 1998.</p> <p>Khusus untuk tahun 1997, dihitung dari 1 April sampai 31 Desember 1997. Bagi yang sejak ketentuan ini berlaku, masih dapat diperhitungkan sebagai KUK sampai akhir Desember 1997.</p>

Sumber : *Kompilasi Publikasi Bank Indonesia, 1990-1999.*

Namun, kendala yang masih dihadapi adalah dari persyaratan mengenai berbagai izin usaha, harus adanya NPWP dan harus adanya agunan tambahan. Dari hal semua itu, Bank Indonesia melakukan penyempurnaan dalam penyaluran dan pemberian kredit usaha kecil melalui SK DIR BI No. 304/KEP/DIR tanggal 4 April 1997, untuk mengganti SK DIR No. 26/24/KEP/DIR, Tanggal 29 Mei 1993 dan SK BI NO. 22/81/KEP/DIR 29 januari 1990 (Lihat Lampiran Tabel III.1 dan III.2: Matrik perkembangan Kebijakan KIK,KMKP/ KUK).

Namun, kebijakan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia No 30/1/UK tahun 1997 tidak berlaku lagi, setelah adanya kebijakan baru dari yang dikeluarkan tahun 2001. Berdasarkan Paket Kebijakan Mei (Pakmei) 1993, bank telah diwajibkan menyalurkan kredit usaha kecil (KUK) sekurangnya 20% dari total portofolio kreditnya, namun dengan keluarnya Peraturan BI No. 3/2/PBI/2001 dan SE BI No. 3/9/Bkr/2001 maka penyaluran KUK disesuaikan dengan kemampuan bankAdapun kebijakan bank Indonesia No.3/2/PBI/2001 tanggal 4 Januari 2001 tentang pemberian kredit bagi usaha kecil tidak lagi ditentukan pagu yang harus disalurkan oleh seluruh bank-bank.

III.5 Perkembangan Penyaluran Kredit

Ditengah berkembangnya berbagai produk perbankan, sebagai kelanjutan upaya untuk mengendalikan pertumbuhan kredit sejak tahap proses perencanaannya, Bank Indonesia meminta kepada bank-bank agar rencana kerja tahunan disusun berdasarkan prinsip kehati-hatian dengan memperlihatkan kemampuan intern masing-masing bank dan kebijakan ekonomi makro. Dalam kaitan tersebut, bank diimbau untuk menyalaraskan rencana tahunan pertumbuhan kreditnya dengan sasaran indikatif pertumbuhan kredit secara makro, yang untuk tahun 1995 dan 1996 masing-masing ditetapkan sekitar 19% dan 17% disamping itu, untuk menekan pemberian kredit kepada sektor- sector yang beresiko tinggi dan bersifat konsumtif, kepada bank-bank diminta agar pertumbuhan kredit property (non-RSS) dan kredit konsumsi pada tahun 1996 tidak melampaui pertumbuhan total kredit masing-masing bank.

Dalam pelaksanaannya, Bank Indonesia secara berkala melakukan pemantauan terhadap penerapan rencana kerja bank dan memperingatkan apabila relasi pertumbuhan kredit tidak searah dengan yang telah direncanakan. Berkaitan dengan upaya tersebut, pertumbuhan kredit perbankan yang meningkat pesat pada semester satu 1995/96 dan sempat mencapai 27,0% pada bulan Agustus 1995 secara berangsur-angsur mengalami penurunan pada semester dua sehingga menjadi 23,6% pada akhir tahun laporan. Pertumbuhan kredit tersebut masih relatif tinggi namun telah menunjukkan penurunan dibandingkan dengan 24,8% pada akhir tahun sebelumnya. Sementara itu, melihat perkembangan kredit perbankan dilihat dari jenis penggunaannya dari *Laporan Tahunan Bank Indonesia tahun 1998/99 - 2000*⁶. Mengenai perkembangan kredit konsumsi tahun 1995/96 masih mengalami peningkatan tertinggi, yaitu sebesar 31,5%, namun jauh lebih rendah dibandingkan dengan tahun sebelumnya, yaitu 56,3% Peningkatan tersebut berkaitan, antara lain, dengan meningkatnya kredit untuk perumahan dan kendaraan bermotor disamping itu, kredit modal kerja mengalami peningkatan sebesar 23,0% sedikit lebih lambat dibandingkan dengan 23,9% pada tahun sebelumnya.

Dilihat dari sektor ekonomi, penyaluran kredit kepada sector perindustrian tetap memiliki peranan terbesar, yaitu 30,1%. Pemberian kredit pada sektor perindustrian mengalami pertumbuhan sebesar 16,0%, sedikit lebih rendah dibandingkan dengan 17,7% pada tahun sebelumnya. Pertumbuhan kredit sektor perindustrian tersebut berkaitan, antara lain, dengan meningkatnya pemberian kredit untuk kegiatan industri tekstil, sandang, garmen dan kulit. Sektor lain yang masih memiliki peranan yang cukup besar adalah sector jasa-jasa, dengan pertumbuhan yang tetap tinggi, yaitu 32,6%, meskipun lebih rendah dibandingkan dengan 40,8% pada tahun sebelumnya.

Tetapi tingginya pertumbuhan kredit sektor jasa-jasa ini berkaitan dengan meningkatnya pemberian kredit untuk real estate sebesar 39,5%. Pertumbuhan kredit yang cukup tinggi terjadi pula pada sektor perdagangan, sebesar 24,0% lebih tinggi dibandingkan dengan 17,6%

⁶ *Laporan Tahunan Bank Indonesia mengenai Perkembangan Penyaluran Kredit Tahun 1996 - 2000*

pada tahun sebelumnya. Besar pertumbuhan kredit tersebut dipengaruhi terutama oleh tingginya pemberian kredit untuk kegiatan pembelian dan pengumpulan barang-barang dagangan dalam negeri.

Selanjutnya, ditinjau dari kelompok bank pemberi kredit, pertumbuhan kredit kelompok Bank Umum Swasta Nasional (BUSN) masih yang tertinggi, yaitu sebesar 28,2%, meskipun lebih kecil bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya sebesar 39,8%. Sejalan dengan perkembangan tersebut, pangsa kredit kelompok BUSN meningkat dari 46,3% pada akhir 1994/95 menjadi 48,0% pada akhir tahun laporan. Sementara itu, pangsa kredit kelompok Bank Persero pada periode yang sama menurun dari 41,5% menjadi 39,4%.

Dari tahun laporan tahunan Bank Indonesia tahun 1998, posisi kredit masih mengalami penurunan tajam sebesar Rp.110,3 triliun sehingga mencapai Rp. 366,5 triliun yang terdata pada bulan Maret 1999. Penurunan tersebut sebagian besar disebabkan oleh pengaliran kredit macet bank persero ke Aset Management Unit/BPPN dan dihapuskannya data kredit 38 Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) dari statistik kredit perbankan pada bulan Maret 1999. Pengalihan kredit macet bank persero ke Asset Management Unit/BPPN berjumlah Rp. 106,4 triliun, sementara jumlah kredit BBKU yang dihapuskan dari statistik kredit sebesar Rp. 25,7 triliun, sehingga seluruhnya berjumlah Rp. 132,1 triliun.

Apabila jumlah tersebut diperhitungkan kembali, maka kredit perbankan masih mengalami kenaikan sebesar Rp.21,8 triliun. Kenaikan tersebut terutama disebabkan oleh adanya konversi sebagian L/C menjadi kredit dan adanya pembebanan bunga. Laporan BI posisi kredit perbankan sampai dengan juni 1998 masih mengalami peningkatan yang terutama berasal dari kredit dalam valuta asing sebagai implikasi melemahnya nilai tukar rupiah. Namun, dengan menguatnya rupiah dan masih lesunya perekonomian, posisi kredit perbankan sejak Juli 1998 berangsur-angsur menurun.

Berdasarkan jenis-jenis penggunaan, posisi kredit mengalami penurunan dengan proporsi yang hampir sama. Dengan perkembangan tersebut, pada akhir tahun laporan kredit modal kerja tetap memiliki pangsa

terbesar. Sebagaimana halnya dengan jenis penggunaan kredit, seluruh sektor ekonomi mencatat penurunan penyaluran kredit. Kredit sektor industri yang merupakan sektor terbesar dalam perekonomian mengalami pertumbuhan sebesar 23,92%, hal ini juga terlihat dari pangsa kredit sektor tersebut justru meningkat.

Kredit sektor perdagangan mengalami pertumbuhan pertumbuhan negatif yakni sebesar 10,69%. Sedangkan sektor pertanian mengalami pertumbuhan sebesar 9,4%. Penurunan posisi sektor perdagangan berkaitan dengan merosotnya pendapatan riil masyarakat dan terganggunya jalur distribusi. Sementara itu, kecilnya penurunan kredit sektor pertanian berkaitan dengan cukup baiknya kinerja beberapa komoditas ekspor di sektor tersebut, disamping implikasi meningkatnya kredit program yang disalurkan. Dalam hal ini, penyaluran kredit properti yang ditujukan untuk pembiayaan kontruksi real estate dan pemilikan rumah pada akhir tahun laporan tercatat mengalami penurunan 20% dibandingkan dengan tahun laporan sebelumnya. Presentase penurunan terbesar adalah penyaluran kredit real estate sebesar 23,1%.

Berdasarkan kelompok bank pemberi kredit yang dilaporkan Bank Indonesia tahun 1999, penurunan posisi kredit terjadi pada kelompok BUSN sebesar 6,56%, sedangkan bank asing dan campuran menurun sekitar 50%. Menurunnya posisi kredit oleh kelompok BUSN karena tidak terlepas dari adanya penutupan sejumlah kantor bank BUSN. Sedangkan Bank persero merupakan akibat pengalihan kredit macet ke AMU BPPN sehubungan dengan program restrukturisasi. Dengan perkembangan tersebut kredit bank persero masih merupakan yang terbesar meskipun banyak permasalahan yang dihadapi. Berbagai perkembangan dan masalah dalam kegiatan usaha tersebut dilihat dari volume usaha penghimpun dana dan penyaluran kredit telah mengakibatkan semakin terkonsentrasi industri perbankan pada 10 bank terbesar.

Sedangkan dari sektor-sektor lain yang diperoleh dari laporan tahunan pada tahun 2000 Bank Indonesia, posisi kredit perbankan meningkat sebesar 15,5% menjadi Rp.320,4 triliun dibanding tahun sebelumnya. Peningkatan tersebut berasal dari kredit rupiah dan kredit valuta asing yang masing-masing naik sebesar Rp.18,9 triliun (11,9%) dan 24,2 trilyun (20,5%). Peningkatan kredit rupiah antara lain disebabkan adanya

penyaluran kredit baru dan penjualan kembali kredit yang telah direktukturisasi oleh BPPN ke sektor perbankan. Selama paruh kedua tahun laporan, kredit baru yang telah dislaurkan sebesar Rp. 26,5 triliun.

Sementara itu, jumlah kredit yang telah direktukturisasi, baik oleh bank sendiri atau melalui fasilitasi sampai dengan tahun 2000 tercatat sebesar Rp. 59,9 triliun atau 71,0% *Net Performing loans* yang terdiri atas 20.430 debitur. Berdasarkan laporan bulan Januari 2001 dari BPPN, dari Rp. 286,3 triliun kredit perbankan yang telah dialihkan dan dikelola BPPN, tercatat sejumlah Rp.80,9 triliun telah direstrukturisasi. Dari informasi Laporan Bank Indonesia selama tahun laporan masih terdapat pengalihan kredit ke BPPN sehubungan dengan program rekapitalisasi, khususnya untuk bank BUMN. (Lihat Tabel III.3).

Masih rendahnya pertumbuhan kredit selama tahun 2000 dikarenakan beberapa faktor. Pertama, debitur potensial masih terbatas sehubungan masih banyaknya debitur berskala besar dalam proses restrukturisasi di BPPN. Sebagian penyaluran kredit baru hanya diberikan dalam bentuk kredit menengah dan kredit kecil oleh nasabah baru. Kedua, perbankan menilai bahwa resiko usaha masih tinggi, meskipun terdapat permohonan kredit kecil dengan tujuan untuk konsumsi. Ketiga, para debitur belum melakukan penarikan atas komitmen kredit secara optimal karena belum didukung oleh iklim usaha yang kondusif. Keempat, beberapa bank rekapitalisasi yang masih mengalami masalah likuiditas menghadapi kesulitan untuk menjual obligasi yang dimilikinya, kerena belum berkembangnya pasar sekunder obligasi pemerintah. Kelima, beberapa bank masih menghadapi masalah yang terkait dengan pemenuhan CAR dan pelanggaran BMPK (Batas Minimum Pemberian Kredit).

TABEL III .3 : Perkembangan Kredit Perbankan , Tahun 1997 - 2000

Jenis kredit	Posisi Kredit (Triliun Rp)				Pertumbuhan (%)		
	1997	1998	1999	2000	97-98	98-99	99-2000
Menurut Sektor Ekonomi	476,8	545,4	277,3	320,4	14,39	(49,2)	15,5
• Pertanian	31,9	34,9	26,1	19,9	9,40	(31,2)	(23,8)
• pertambangan	7,0	7,9	5,4	5,3	12,86	(25,2)	(1,9)
• Perindustrian	158,0	195,8	97,9	109,7	23,92	(50,0)	12,1
• listrik	—	23,6	20,0	5,1	—	(15,3)	(74,5)
• kontruksi	—	41,5	13,3	7,2	—	(68,0)	(45,9)
• Perdagangan	107,6	96,1	45,2	46,0	(10,69)	(53,0)	1,8
• pengangkutan/jasa-jasa	133,4	17,6	12,4	7,3	(86,80)	(29,5)	(41,1)
• Usaha	—	88,6	26,4	26,4	—	(70,2)	—
• Sosial	—	8,3	3,3	2,9	—	(60,2)	(12,1)
• lain-lain	39,0	31,0	27,3	90,6	(20,52)	(11,9)	231,9
Menurut kelompok Bank	476,8	545,4	277,3	320,4	14,39	(49,2)	15,5
• Bank BUMN	202,6	279,4	152,1	142,8	37,90	(45,6)	(6,1)
• BUSN Devisa	192,1	179,5	56,5	79,4	(6,56)	(68,5)	40,5
• BUSN Non Devisa*)	—	7,0	5,0	10,6	—	(28,6)	112,0
• BPD	7,4	12,8	13,6	11,5	72,97	6,4	(15,3)
• Bank Campuran	75,0	37,5	22,5	29,3	(50)	(40,0)	30,0
• Bank Asing**)	—	29,3	27,6	46,8	—	(5,9)	69,6
Jenis Mata Uang	476,8	545,4	277,3	320,4	14,39	(49,2)	15,5
• Rupiah	286,9	315,3	159,1	178,0	9,89	(49,5)	11,9
• Valuta asing	189,9	230,2	118,2	142,4	21,22	(48,7)	20,5

Sumber: Laporan Tahunan Bank Indonesia Tahun 1998,1999 dan 2000, diolah

Catatan : *) Untuk tahun 1997 data Kredit Bank Devisa dan Non Devisa disatukan

**) Untuk tahun 1997 data kredit Bank asing dan campuran disatukan

III.6. Perkembangan Penyaluran Kredit Usaha Kecil

Strategi dasar dalam pembiayaan usaha kecil yang ditempuh oleh Bank Indonesia meliputi penetapan batas minimum rasio Kredit Usaha Kecil (KUK), yaitu 20%, pemberian bantuan teknis, dan pengembangan kelembagaan. Bagi bank-bank yang belum memenuhi kewajiban minimum sebesar 20% dari total kreditnya, Bank Indonesia terus mendorong agar dapat memenuhi ketentuan tersebut, antara lain melalui bantuan teknis. Bantuan teknis yang diberikan dimaksudkan untuk meningkatkan akses usaha kecil dalam memperoleh KUK, yang pelaksanaannya dilakukan melalui Proyek Pengembangan Usaha Kecil (PPUK), Proyek Hubungan Bank dengan Kelompok Swadaya Masyarakat (PHBK), dan Proyek Kredit Mikro (PKM). Selanjutnya, pengembangan kelembagaan dimaksudkan untuk mendorong kerjasama antar bank dalam penyaluran KUK, termasuk peningkatan peranan lembaga keuangan pedesaan melalui kerjasama antara BPR (termasuk BPR Syariah) dengan bank umum.

Pertumbuhan KUK pada akhir tahun laporan Bank Indonesia 1996-2000 menunjukkan peningkatan sebesar 17,6% atau diatas rasio yang diwajibkan (20%) dan jumlah bank yang memenuhi ketentuan KUK menjadi 57% (113 bank). Adapun jumlah rekening meningkat 10,4% sehingga pada akhir Maret 1997 menjadi 7,6 juta rekening, yang sebagian besar (97,4%) merupakan kredit kepada nasabah dengan plafon sampai dengan Rp. 50 juta. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar KUK dinikmati oleh nasabah kecil.

Dalam tahun laporan, perbankan berupaya menggalang kerjasama yang lebih erat dalam menyalurkan KUK. Pada akhir tahun laporan perhimpunan Bank-bank Umum Nasional Swasta (Perbanas) dan Persatuan Bank Perkreditan Rakyat Indonesia (Perbarindo) telah menandatangani perjanjian kerjasama untuk melaksanakan program dana Perbanas (Dabanas), sekaligus membentuk Yayasan Dabanas.

Selain pemberian bantuan teknis oleh Bank Indonesia melalui proyek-proyek tersebut, untuk lebih mendorong penyaluran KUK, Menteri Keuangan telah mewajibkan bank-bank persero untuk menyalurkan Kredit Kelayakan Usaha (KKU), yaitu penyaluran kredit untuk usaha produktif,

dengan plafon maksimum Rp.50 juta atas dasar kelayakan usaha dan tidak mutlak mensyaratkan agunan tambahan serta dengan prosedur yang sederhana. Sejak dilaksanakannya ketentuan tersebut (Oktober 1995) perkembangan KKU sangat mengembirakan, yaitu dari Rp. 28,6 miliar dengan jumlah nasabah 1.659 pengusaha kecil pada akhir Oktober 1995 menjadi sekitar Rp. 441,5 miliar untuk sekitar 28.778 pengusaha kecil pada akhir Oktober 1996.

Selanjutnya dalam rangka lebih meningkatkan motivasi dan komitmen perbankan dalam pengembangan usaha kecil, Bank Indonesia telah menyempurnakan ketentuan KUK yang berlaku mulai 1 April 1997. Adapun pokok-pokok penyempurnaan KUK tersebut meliputi penyesuaian kriteria usaha kecil sebagaimana diatur dalam UU no.9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil, peningkatan plafon KUK yang semula Rp. 250 juta menjadi Rp. 350 juta, pemberlakuan kewajiban KUK untuk semua bank umum, termasuk bank asing dan bank campuran, dan pengenaan sanksi kewajiban membayar bagi bank yang tidak memenuhi ketentuan KUK. Dana sanksi tersebut akan digunakan untuk insentif bagi bank yang melampaui ketentuan KUK, subsidi premi asuransi KUK, dan bantuan teknis dalam rangka pembinaan usaha kecil.

Batasan standar tersebut harus merupakan cerminan dari tujuan politik-ekonomi pemerintah yang menyangkut kelompok sasaran tertentu yang akan dikembangkan. Dengan menetapkan batasan baku untuk defenisi usaha kecil, menengah dan besar baik dalam ukuran jumlah tenaga kerja maupun besaran aset, pemerintah sekaligus merumuskan kelompok sasaran yang ingin dicapai dalam kebijakan pengembangan industri. Berbagai contoh, dengan adanya penetapan batasan defenisi aset maksimum sebesar Rp. 600 juta untuk usaha kecil, maka paket dergualsi kebijakan tahun 1990 (Pakjan) telah menggeser sasaran kebijakan industri kecil sehingga mencakup juga industri usaha menengah dan besar.

Dengan adanya perubahan defenisi oleh Bank Indonesia, yang semula Rp. 200 juta menjadi Rp. 600 juta, akan mengakibatkan target penyaluran KUK sebesar 20 % dapat mencapai dalam waktu kurang dari 1 tahun. Jika batasan maksimum untuk usaha kecil tidak dirubah, maka target penyaluran KUK sebesar 20% total kredit tersebut akan sukar tercapainya target.

**TABEL III.4 : Realisasi Kredit Usaha Kecil (Kuk) Bank Umum
Menurut Jenis Penggunaan Dan Sektor Ekonomi, Tahun 1996-2000
(Dalam Rp. Miliar)**

Sektor Ekonomi	KREDIT USAHA KECIL				TOTAL
	MODAL KERJA	INVESTASI	KONSUMSI s/d Rp. 25 Jt	KPR s/d T. 70	
1996					
1. Pertanian	23,124	8,074	8,662	9,431	49,291
2. Perindustrian	1,710	2,250	0	0	3,960
3. Perdagangan, restoran & hotel	2,777	583	0	0	3,360
4. Jasa	13,114	1,880	0	0	14,993
5. Lain-lain	5,523	2,705	0	0	8,228
	0	657	8,662	9,431	18,749
1997					
1. Pertanian	32,982	11,062	11,755	11,464	67,263
2. Perindustrian	3,190	3,496	0	0	6,686
3. Perdagangan, restoran&hotel	5,495	1,181	0	0	6,676
4. Jasa	16,365	2,517	0	0	18,882
5. Lain-lain	7,932	3,210	0	0	11,142
	0	658	11,755	11,464	23,877
1998					
1. Pertanian	17,557	8,329	9,464	10,224	45,571
2. Perindustrian	3,082	4,491	0	0	7,573
3. Perdagangan, restoran&hotel	1,495	311	0	0	1,806
4. Jasa	9,365	1,309	0	0	10,674
5. Lain-lain	3,615	2,013	0	0	5,629
	0	203	9,464	10,224	19,890
1999					
1. Pertanian	15,752	5,388	7,226	8,872	37,239
2. Perindustrian	4,958	2,786	0	0	7,744
3. Perdagangan, restoran&hotel	936	170	0	0	1,106
4. Jasa	7,795	1,026	0	0	8,821
5. Lain-lain	2,063	1,345	0	0	3,408
	0	61	7,226	8,872	16,159
2000					
1. Pertanian	16,290	5,892	10,838	9,058	42,078
2. Perindustrian	4,597	2,965	0	0	7,562
3. Perdagangan, restoran&hotel	1,058	177	0	0	1,234
4. Jasa	8,384	1,221	0	0	9,604
5. Lain-lain	2,252	1,465	0	0	3,716
	0	65	10,838	9058	19,960

Sumber : Biro Kredit Bank Indonesia, *Laporan Bulanan Bank-Bank tahun 2001*.

*) Perindustrian = Perindustrian dan PertambanganJasa-jasa = Listrik, gas & air + Kontruksi + pengangkutan + jasa keuangan.

**) Tidak termasuk 48 bank BBO (10 BBO + 38 BBKU).

Keterangan :

- Perhitungan KUK belum masuk KUK kepada BPR dan KUK melalui kejasama antar bank
- Sejak April 1997 kriteria perhitungan KUK berubah sesuai SK DIR.BI No. 304/KEP/DIR Tanggal 4 April 1997 (Lihat tabel Penyempurnaan Kebijakan KUK)
- Sejak November 1997, perhitungan KUK tidak termasuk 16 bank yang dicabut izin usahanya pada tanggal 1 November 1997.
- Bulan Juni 1998, 4 bank Merger (bank Nusa, Bank angkasa, Bank Perniagaan, dan Bank Nasional)
- Sejak Maret 1999, perhitungan KUK tidak termasuk 48 BBO (10 BBO + 38 BBKU)
- Sejak Juli 1999, 1 Bank Merger, Bank Arta Prima dengan Bank Arta Graha, 2 Bank Asing campuran tutup, Bank Indovest dan LTCB

Namun dengan melihat kondisi tersebut, maka batasan defenisi sangat menetukan hasil suatu kebijakan yang bertujuan memacu pertumbuhan dan pemerataan ekonomi. Batasan yang tidak tepat dan menggambarkan perbedaan yang terlalu jauh antar defenisi dan karakteristik empiris industri Indonesia akan mengakibatkan pencapaian kelompok sasaran yang tidak tepat. Secara ringkas perkembangan dan Pertumbuhan KUK periode 1995 sampai dengan 1996 menunjukkan peningkatan sebesar 19,3%, yaitu dari Rp. 35,3triliun pada bulan Maret 1995 menjadi Rp. 42,1 triliun pada bulan Maret 1996, sehingga resiko KUK mencapai 24,3% atau diatas rasio yang diwajibkan (20%). Bila dilihat dari jumlah rekening, terdapat peningkatan sebesar 15,5%, sehingga pada akhir Maret 1996 menjadi 6,7juta rekening. Sebagian besar dari jumlah rekening tersebut, yaitu 97% merupakan kredit kepada nasabah dengan plafon s.d Rp.50juta. Hal tersebut menunjukkan sebagian besar KUK dinikmati oleh nasabah kecil.

Dalam laporan, jumlah bank yang telah memenuhi ketentuan rasio KUK sebanyak 129 bank dari 200 bank atau sekitar 65% sedikit meningkat dibandingkan dengan 62% periode sebelumnya. Dari sisi bank pemberi kredit kendala-kendala utama dalam penyaluran KUK berkisar pada

terbatasnya kantor cabang, kelemahan sumber daya manusia dan kurangnya pengalaman dalam pembiayaan usaha kecil. Sementara itu, dari sisi nasabah kendala untuk memperoleh KUK pada umumnya adalah adanya keterbatasan pada aspek pemasaran, teknis produksi, manajemen, dan organisasi, serta belum mampu memenuhi persyaratan bank teknis antara lain masalah perizinan, tidak adanya administrasi keuangan, serta belum mampu mengungkapkan kelayakan usahanya.

Kelemahan-kelemahan tersebut menyebabkan pemberian KUK memiliki resiko dan biaya transaksi yang relatif tinggi untuk mengatasi kendala yang dihadapi tersebut, Bank Indonesia terus melanjutkan upaya membantu pengembangan usaha kecil. Upaya tersebut berupa pemberian bantuan teknis melalui Proyek Pengembangan Usaha Kecil (PPUK), Proyek Hubungan Bank dengan Kelompok Swadaya Masyarakat (PHBK) dan Proyek Kredit Mikro (PKM) dalam rangka meningkatkan akses usaha kecil untuk memperoleh kredit perbankan. Selain itu, dilakukan pengembangan kelembagaan dengan memperluas jaringan perbankan kepelosok-pelosok, mendorong kerjasama antar bank dalam penyaluran KUK, dan pengembangkan lembaga keuangan sesuai dengan kebutuhan dan pola kegiatan penduduk yang berpenghasilan rendah, seperti pengembangan BPR dan BPR Syariah. (Lihat Tabel III.4)

IV. ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KUK

Sebelumnya, telah digambarkan berbagai kebijakan kredit KUK dalam upaya meningkatkan akses pengusaha kecil terhadap lembaga perbankan khususnya dalam upaya memperoleh kredit. Dari berbagai publikasi kebijakan yang ada, selain ada keengganan bank untuk menyalurkan kredit kepada usaha kecil, juga karena masalah yang dihadapi debitur dalam hal ini usaha kecil. Hal tersebut akan dapat dilihat dari analisis implikasi kebijakan yang akan diuraikan di bawah ini.

Pelaksanaan kebijakan bagi usaha kecil yang selama ini ada di berbagai instansi, seperti, Departemen keuangan, Departemen Koperasi dan Usaha Kecil, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, dan Bank Indonesia dari sisi distribusi KUK. Selain itu, pemerintah daerah turut berperan pula dalam menangani berbagai perizinan yang harus dipenuhi

setiap usaha kecil. Selain itu, dalam memperoleh kredit usaha kecil melalui Bank-Bank, usaha kecil harus memenuhi persyaratan-persyaratan yang sangat rumit, termasuk harus memiliki agunan.

Sebagai upaya membantu usaha kecil, salah satu tujuannya pememerintah melakukan kebijakan kredit usaha kecil, diamping itu memang masih ada upaya-upaya lain sebagai pemberdayaan usaha kecil. Namun tujuan dari kebijakan yang selama ini telah dilakukan kelihatannya belum mencapai target dalam relasasinya atau pelaksanaannya. Melihat kondisi usaha kecil dan ekonomi Indonesia secara keseluruhan, belum dapat mengoptimalkan lembaga keuangan perbankan dalam melaksanakan fungsi intermediasi serta masalah internal dari bank-bank yang ada.

Ada permasalahan yang timbul dalam masalah kebijakan kredit bagi usaha kecil dimana perlu adanya penjelasan yang sangat rinci dalam pelaksanaan penyaluran KUK selama ini dan implikasi dari pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang telah ada tentunya perlu dianalisa. Salah satu permasalahan yang ada dalam pengembangan usaha kecil adalah dalam memperoleh dana atau kredit, walaupun ini bukan satu-satunya permasalahan yang utama. Namun pendanaan merupakan pendukung untuk meningkatkan pendapatan usaha kecil. Selama ini telah banyak skim-skim kredit bagi usaha kecil yang telah diperkenalkan oleh pemerintah dan Bank Indonesia.

Beberapa program dan skim kredit telah dimplementasikan secara umum lebih kurang selama 20 tahun, dianataranya KIK/KMKP. Kebijakan tersebut pada prinsipnya bertujuan mendorong akses usaha kecil dalam memperoleh kredit. Pada era tersebut kredit yang dananya berasal dari kredit Luar biasa Bank Indonesia, sehingga suku bunga yang ditetapkan 12 % per tahun, dibandingkan suku bunga pasar pada waktu itu kredit komersial adalah 20 %. Kondisi ini menyebabkan tingginya minat masyarakat untuk memperoleh KIK/KMKP, dimana bank pelaksannya adalah Bappindo dan BPD.

Setelah itu pada tahun 1984 pemerintah memperkenalkan Kredit Umum Pedesaan (KUPEDES) dengan target grup yang lebih khusus, baik secara regional maupun skala usaha. Dalam mendukung upaya ini, pada

akhir tahun 1980 yang dikenal dengan Pakto 27 Oktober 1988, selain pelonggaran mobilisasi dana masyarakat, dibuka peluang bagi pembentukan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) hingga tingkat kecamatan. Dengan demikian, diharapkan akses terhadap lembaga perbankan dalam hal ini BPR akan dapat dijangkau oleh usaha kecil.

Selanjutnya kebijakan yang dibuat seperti Undang-Undang, Peraturan, fasilitas dalam membantu pengembangan usaha kecil secara jelas telah dan lebih dilengkapai sejak tanggal 29 Januari 1990. Pemerintah mengeluarkan paket kebijakan di bidang perbankan, khususnya yang mengatur tentang perkreditan dan selanjutnya dikenal Pakjan 29 tahun 1990. Pakjan 29 mengatur tentang penyempurnaan sistem perkreditan, termasuk diantaranya program perkreditan bagi usaha kecil. Dari Kebijakan ini terjadi perubahan drastis, dimana bank Indonesia yang memiliki 23 skema kredit usaha kecil yang didukung oleh KLBI dan bunga rendah, hanya menjadi 4 jenis kredit yang masih memperoleh KLBI, yakni KUT, Kredit Koperasi, kredit Investasi dan Kredit pangan dan gula.

Jadi ini merupakan upaya liberalisasi sebagian besar kredit likuiditas yang merupakan subsidi dihapuskan secara bertahap, baik bagi usaha besar maupun usaha kecil. Pada tahun 1990 tersebut KIK dan KMKP diubah menjadi KUK dengan bunga sesuai bunga pasar. Tujuan utama dari ketiga paket itu adalah mengubah fungsi BI sebagai bank pelayanan menjadi bank pengawasan.

Namun, dalam implementasi kebijakan, proses penghapusan kredit likuiditas tidak berjalan lancar. Apalagi usulan dari kompartemen EKUIN untuk menyesuaikan status BI sebagai bank pengawas itu memakan waktu delapan tahun. Inisiatif itu disahkan dalam Undang-Undang tentang Perbankan tahun 1992, meskipun demikian status BI belum juga sempurna. Pasal 12 undang-undang tersebut itu, misalnya tetap mewajibkan seluruh badan pelaksana untuk menjalankan kebijakan sosial politik negara.

Untuk tetap menjamin kelangsungan tersedianya dana bagi usaha kecil dan kegiatan koperasi Bank Indonesia menerbitkan Surat Keputusan SK BI NO. 22/81/KEP/DIR 29 Januari 1990 , SK No. 26/24/KEP/DIR tanggal 29 Mei 1993 yang kemudian telah direvisi melalui SK DIR NO. 30/4/KEP/DIR tanggal 4 April 1997. Surat Keputusan ini merupakan peraturan

pelaksanaan diharapkan dapat meningkatkan kuantitas penyaluran KUK oleh lembaga perbankan. Peraturan pelaksanaan ini tentunya juga merujuk pada Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil dan Undang-undang No. 7 Tahun 1992 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 tahun 1998 tentang Perbankan serta Peraturan Pelaksanaan No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum.

Dalam kebijakan tersebut semua bank diwajibkan menyediakan kredit dari dana sendiri minimal sebesar 20% dari total portfolio kredit bank disalurkan untuk pengusaha kecil dalam bentuk Kredit Usaha Kecil (KUK). Dengan kebijakan kuota 20% ini diharapkan akan membantu tercapainya sasaran pemerataan, kesempatan berusaha dan penciptaan lapangan kerja.

Dalam implementasi program KUK yang merupakan kewajiban dalam menyalurkan kredit sebesar 20%, karena hal ini merupakan salah satu faktor penting dalam penilaian kesehatan oleh Bank Indonesia. dengan kebijakan tersebut, bank-bank harus mengupayakan penyaluran KUK tersebut dengan tagret yang telah ditetapkan dimana ada sanksi dan imbalan bagi yang tidak dapat atau berhasil mencapai target.

IV.1. Proses Transformasi Kebijakan

Bila melihat dari suri perbankan nasional masih menghadapi kendala, khususnya dalam menetapkan besaran tagret maupun jangka waktu yang diberikan oleh Bank Indonesia kepada Bank-Bank, baik itu sebagian Bank BUMN, BUSN, Bank Asing dan Campuran. Namun BPD, BPR dan BRI dalam implementasinya memenuhi karena Bank-Bank retail pada umumnya, terutama Bank-Bank Kecil non-devisa, telah mencapai target karena pangsa pasarnya usaha kecil.

Walaupun demikian, umumnya kendala nasabah usaha kecil untuk memperoleh KUK adalah belum mampu mengajukan proposal dalam mengungkapkan kelayakan usahanya, masih rendahnya kualitas SDM dalam pengelolaan, manajemen dan organisasi. Hal ini timbul terutama informasi dalam memenuhi persyaratan bank teknis dalam megajukan permohonan kredit, antara lain agunan atau jaminan dan perizinan. Dari sisi perbankan, kendala-kendala utama berkisar pada kelemahan pegawai

bank bersangkutan kurang pengalaman dalam pembiayaan usaha kecil dan terbatasnya jaringan kantor cabang bank.

Hal ini dapat kita lihat dari posisi kredit usaha kecil, pada tahun 1996, Bank Persero dalam realisasinya dapat menyalurkan kredit KUK sebesar Rp. 23,959 miliar. Sektor yang terbesar yang menyerap KUK ini adalah sektor lain-lain dalam hal ini termasuk keuangan, persewaan, jasa perusahaan sebesar Rp. 11,114 miliar dan sektor lainnya adalah sektor perdagangan dan usaha. Tahun 1997 KUK yang disalurkan meningkat menjadi Rp. 32,882 miliar atau sekitar 37,24 persen dan sektor terbesar diserap oleh keuangan, persewaan sebesar Rp. 14,143 miliar dan sektor perdagangan sebesar Rp. 9,208 miliar. Pada tahun 1998 dan 1999 mengalami penurunan masing-masing Rp. 27,255 miliar dan Rp. 25,375 miliar atau terjadi pertumbuhan negatif yakni sebesar - 17,11 dan - 6,89 persen

Dalam pelaksanaannya BPD, dari tahun 1996 sampai tahun 1997 menyalurkan KUK sebesar, Rp. 3,680 miliar, meningkat menjadi Rp. 4,580, turun menjadi Rp. 3,421 miliar dan naik menjadi Rp. 4,082 miliar. Pertumbuhan dari tahun pada tahun 1997 sebesar 24,45 persen, namun 1998 mengalami penurunan sebesar - 25,30 dan tahun 1999 tumbuh sebesar 19,32%

Sedangkan BUSN menyalurkan KUK sejak tahun 1996-1999 masing-masing Rp. 21,307 miliar, tahun berikutnya naik menjadi Rp. 29,623 miliar. Namun tahun berikutnya terus mengalami penurunan menjadi Rp. 14,770 miliar dan Rp. 7,709 miliar. Dilihat dari pertumbuhannya, pada tahun 1997 adalah sekitar 39,02 persen, sedangkan tahun 1998 mengalami pertumbuhan negatif mencapai (- 50,14) persen dan tahun 1999 (-47,80) persen.

Pada Bank Asing dan Campuran sejak tahun 1996 hanya menyalurkan KUK sebesar Rp.345 miliar. Namun pada tahun 1997 meningkat tajam akibat adanya keharusan seluruh Bank yang beroperasi di Indonesia harus menyalurkan KUK, yakni mencapai Rp. 1,638 miliar. Namun pada tahun 1998 dan 1999 mengalami penurunan drastis akibat terjadinya krisis ekonomi, yakni hanya Rp. 125 miliar dan Rp.73 miliar. (Tabel IV.1).

Dengan melihat kondisi ini sangatlah ironis, dimana pengusaha kecil sulit memperoleh kredit, sedangkan bila melihat pengusaha besar tidak demikian. Seharusnya pihak bank tak lagi mempersulit pencairan kredit bagi pengusaha kecil, apalagi bila yang bersangkutan telah menyediakan agunan. Usaha Kecil akan sulit berkembang tanpa mendapatkan bantuan pinjaman dari perbankan. Namun diakui kejadian di lapangan tidak sesederhana itu. Sebab, bank berpikir mengenai peluang kembalinya kredit yang dikucurkan sesuai dengan prinsip perbankan. Hal ini terkait dengan iklim usaha yang belum kondusif di dalam negeri dalam hal ini kondisi eksternal yakni ekonomi makro.

IV.2. Realisasi Kebijakan

Dengan melihat pelaksanaan serta efektifitas dari semua kebijakan terhadap usaha kecil terutama dalam penyaluran KUK beberapa tahun terakhir ada beberapa hal yang dapat dikemukakan. Dari target pemberian kredit usaha kecil yang direncanakan sejak tahun 1996-1999 melalui Bank pemerintah, Bank Umum Swasta nasional serta bank perkreditan, ternyata sesuai dengan kriteria perhitungan KUK sesuai dengan SK. DIR BI NO.304/KEP/DIR, ternyata tidak semua mencapai target. Dalam kebijakan Bank Indonesia, Bab III Psl 5 ayat (3) menyatakan, bank dengan rasio KUK (Kredit Usaha Kecil) di bawah 20% sampai akhir 1997, harus mencapai 25%.

Sedang yang rasio KUK-nya baru 20%, pada tenggang waktu yang sama harus mencapai 22,5%. Dari segi jumlah, para periode 1994-1997, kredit skala kecil yang disalurkan bank umum naik rata-rata 25,7% per tahun. Tahun 1994 baru Rp 27,79 triliun. Pada akhir 1997 jumlahnya meningkat menjadi Rp 68,72 triliun. Tapi, bank-bank belum berperan seperti yang diharapkan. Selama 1994-1997, rasio rata-rata kredit bagi usaha kecil terhadap total kredit perbankan hanya mencapai 17,63 persen.

Hingga akhir 1997, proporsi kredit usaha kecil hanya 18,17 persen atau Rp. 68,72 triliun dari total kredit bank umum sebesar Rp 476,8 triliun. Pada tahun 1996 realisasi kredit yang disalurkan oleh berbagai Bank hanya mencapai 16,82 persen Tahun 1998, proporsi itu justru merosot drastis menjadi 9,34 persen. Tahun 1999 realisasinya hanya 16,54 persen.

Namun, bila dilihat dari kelompok Bank penyalur, Bank Pemerintah Daerah, memiliki tingkat keberhasilan merealisasikan KUK sesuai dengan Kebijakan BI. Sedangkan Bank pemerintah atau persero, dalam realisasinya menyalurkan KUK mencapai sekitar 21,99 persen pada tahun 1996 demikian pula pada tahun 1997 mencapai 21,45 persen. Namun pada tahun 1998 mengalami penurunan yang drastis akibat krisis ekonomi yakni hanya sebesar 12,34 persen. Sedangkan BUSN, pada kurun waktu 1996-1997 tidak pernah mencapai target yang ditetapkan, yakni 14,20 persen pada tahun 1996, 17,55 pada tahun 1997. Bahkan pada tahun 1998 mengalami penurunan, hanya sebesar 7,63 persen dan 13,76 persen pada tahun 1999. (Lihat Tabel IV.1)

Demikian pula, pada kelompok Bank asing dan Campuran, dimana tidak pernah mencapai target dalam realisasi penyaluran KUKnya. Sejak tahun 1996 hanya mencapai 1,25 persen, naik sedikit dalam realisasinya sebesar 3,36 persen pada tahun 1997. Bahkan pada tahun 1998 dan 1999 masing-masing realisasinya hanya 0,18 persen dan 0,14 persen, hal ini karena Bank Asing sangat sulit dalam memenuhi permohonan usaha kecil dimana syarat yang ditetapkan Bank Asing sangat ketat. Persyaratannya sangat sulit dipenuhi oleh usaha kecil. Selain itu, Bank asing sangat berhati-hati dalam penyaluran kredit apakah itu untuk usaha besar atau usaha kecil.

Dari uraian di atas, bisa disimpulkan bahwa pelaksanaan penyaluran KUK masih belum efektif, karena belum tercapainya target sebesar 20% dari total kredit rupiah dan valuta asing seperti kebijakan yang ada. Dari kondisi tersebut, ada temuan beberapa masalah. Seperti masyarakat umum ketahui bahwa beberapa bank swasta nasional, mereka menyalurkan sebagian *portfolio* pinjaman melalui bank-bank yang lebih kecil untuk dapat memenuhi target 20%. Disamping itu beberapa melakukan split atau dipecah terhadap kredit yang nilainya lebih besar dari Rp. 250 juta sehingga dapat dimasukkan dalam kategori KUK. Pemecahan (*split*) tersebut tidak menjadi soal bagi bank karena tidak ada perbedaan tingkat bunga KUK dengan kredit umum.

**Tabel IV.1 PERKEMBANGAN KREDIT,KUK DAN RASIO
MENURUT KELOMPOK BANK,(Tahun 1991 - 1999)
(Dalam Miliar Rp)**

TAHUN	Bank Persero	Bank Pemerintah Daerah	Bank Swasta Nasional	Bank Asing dan Bank Campuran	TOTAL
1991 - Kredit - KUK Realisasi (%)	59.861 11.836 19,8	2.616 1.449 55,4	41.836 9.565 22,9	8.512 12 0,1	112.825 22.862 20,3
1992 - Kredit - KUK Realisasi (%)	68.236 11.658 17,1	3.015 1.482 49,2	42.337 9.466 22,4	9.330 15 0,2	122.918 22.621 18,4
1993 - Kredit - KUK Realisasi (%)	71.543 14.066 19,7	3.554 2.176 61,2	60.441 11.501 19,0	14.733 35 0,2	150.271 27.778 18,5
1994 - Kredit - KUK Realisasi (%)	80.010 16.955 21,2	4.201 2.662 63,4	86.303 14.435 16,7	18.366 112 0,6	188.880 34.164 18,1
1995 - Kredit - KUK Realisasi (%)	93.480 20.118 21,52	5.242 3.155 60,18	111.644 17.327 15,51	24.245 256 1,05	234.611 40.929 17,45
1996 - Kredit - KUK Realisasi (%)	108.925 23.959 21,99	6.457 3.680 56,99	149.955 21.307 14,20	27.584 345 1,25	292.921 49.291 16,82
1997 - Kredit - KUK Realisasi (%)	153.266 32.882 21,45	7.539 4.580 60,75	168.723 29.623 17,55	48.606 1.638 3,36	378.134 68.723 18,17
1998 - Kredit - KUK Realisasi (%)	220.747 27.255 12,34	6.570 3.421 52,07	193.361 14.770 7,63	66.748 125 0,18	487.426 45.571 9,34
1999 - Kredit - KUK Realisasi (%)	112.288 25.375 22,60	6.793 4.082 60,09	56.012 7.709 13,76	50.040 73 0,14	225.133 37.239 16,54

Sumber : diolah dari data Biro Urusan Kredit Bank Indonesia 2000.

Dengan adanya kemungkinan bank untuk menyalurkan kredit khusus sebesar maksimal Rp. 25 juta tanpa memperhatikan jenis penggunaannya, maka banyak bank melakukan kerjasama dengan koperasi primer untuk dapat memenuhi target pencapaian penyaluran KUK. Beberapa koperasi pegawai swasta telah menerima kredit ini tanpa agunan dan dengan tingkat bunga lebih rendah dari kredit umum. Dengan adanya kecenderungan tersebut, dapat dimengerti mengapa porsi penggunaan kredit untuk konsumsi dan porsi sektor lain-lain meningkat pesat. Dalam perhitungan KUK, pinjaman kepada nasabah untuk kredit mobil juga dimasukkan dalam kelompok KUK karena ada peluang pemberian kredit tanpa memperhatikan penggunaannya.

Dari kondisi ini menunjukkan, bahwa tidak terserapnya kredit ini oleh usaha kecil bukan saja karena adanya krisis ekonomi. Namun pada dasarnya proses untuk mendapatkan kredit yang rumit dan berlarut-larut. Alasan tidak menggunakan jasa kredit perbankan, selain prosesnya sulit, juga dikarenakan belum memerlukannya, mengingat keuntungannya tidak besar, karena masih tingkat penjualannya masih rendah.

Kondisi ini secara umum dialami oleh pengusaha kecil di daerah Jabotabek dimana responden pengusaha kecil yang bergerak di bidang usaha kerajinan kursi rotan yang berlokasi di daerah Kali Malang, mengemukakan selama ini usaha dilakukan dengan memanfaatkan modal sendiri hasil perputaran uang hasil penjualan produk-produknya. Bila ada pesanan/order yang besar pengusaha ini hanya meminjam dari rekan-rekan usahanya saja, karena lebih cepat dengan tidak melalui proses berbelit-belit.

Selain itu agunan yang mana hal ini sering menjadi kendala bagi pelaku usaha kecil. Karena itu, mereka lebih suka mencari alternatif sumber pembiayaan yang sederhana dan praktis. Kendati bersuku bunga tinggi, dimana pelaku usaha kecil seringkali memilih pegadaian, BPR (Bank Perkreditan Rakyat), bahkan bank plecit (jasa modal noninstitusional/rentenir), terlebih bila usahanya mendapat order yang cukup besar. Kondisi ini pernah dihadapi oleh responden lain yang merupakan pengusaha industri sepatu, sandal dan tas kulit yang berlokasi Komplek PIK.

Kendal lain yang menjadi keluhannya dalam mengajukan kredit adalah lamanya proses realisasi pengucuran kredit di mana dari pengajuan hingga selesai membutuhkan waktu 30 hari, padahal bila ada order pemesanan bisanya waktu yang ada hanya 40 hari. Seperti yang telah disebutkan diatas, setiap jenis program kredit baik KUK pada awal program ada 15 persyaratan yang harus dipenuhi oleh usaha kecil untuk mendapatkan kredit dan tingkat suku bunga kredit untuk pengusaha kecil (KUK) tidak berbeda dari kredit umum. Keluhan yang sama dikemukakan juga oleh responden yang usahanya bergerak di bidang percetakan yang mengeluhkan permasalahan yang hampir sama dalam memperoleh kredit modal kerja, guna memenuhi permintaan atau order yang lebih besar.¹²

Dari sisi usaha kecil atau permintaan, rendahnya pemanfaatan kredit bank diakibatkan karena rendahnya pemahaman dari sebagian pengusaha kecil bahwa untuk dapat melakukan ekspansi atau pengembangan diperlukan tambahan modal dari luar. Pengembangan tidak cukup hanya mengandalkan akumulasi modal yang diperoleh dari keuntungan. Selain itu juga karena masih kurang keberanian mereka untuk mengambil resiko dalam mengembangkan usaha. Namun, ada pengusaha kecil yang tidak mengalami permasalahan dalam mengajukan persyaratan-persyaratan untuk memperoleh kredit, hal ini dikarenakan masih sering memperoleh pesanan dari perusahaan swasta, pemerintah yang cukup besar.

Dengan melihat gambaran beberapa responden ini terlihat karakteristik usaha kecil yang ada, dimana usaha yang telah beroperasi lebih dari 5 tahun dalam melakukan aktivitas usahanya walaupun memanfaatkan fasilitas bank, apakah tabungan atau giro, masih banyak responden tidak memanfaatkan kredit atau menggunakan modal sendiri sebagai sumber pembiayaan utama. Sementara itu, ada usaha kecil yang pernah memanfaatkan pendanaan dari lembaga lain, yakni dari Koperasi Peruri sebagai sumber pembiayaan eksternal. Namun ada juga usaha kecil yang masih terus melakukan pinjaman kredit usaha kecil dari BPD, BRI atau Bank yang paling dekat menjadi sumber yang utama.

¹² Hasil survei lapangan Penulis yang dilakukan tahun 1995 dan 2001 dan hasil studi sektoral ECONIT tahun 2001

IV.3. Efektifitas Kebijakan

Dari penjelasan dan informasi di atas, menunjukkan masih banyak usaha kecil menggunakan dana atau modal sendiri sebagai sumber pembiayaan utama. Tidak efektifnya kebijakan yang ada, selain rumitnya dan lamanya proses dalam memperoleh kredit, juga karena suku bunga kredit yang relatif tinggi. Dalam pengajuan kredit oleh usaha kecil dilakukan bila memperoleh order yang cukup besar. Hal ini mencerminkan masih adanya pengaruh faktor penawaran yang menyebabkan masih rendahnya permintaan kredit oleh usaha kecil.

Kita ketahui persyaratan yang ditetapkan sangat memberatkan makin memperlihatkan tidak efektifnya kebijakan dilapangan. Tapi sebenarnya persyaratan itulah juga yang menjadi sarana utama bagi bank untuk menelusuri karakter (*character*), jaminan/agunan (*collateral*), kondisi ekonomi (*condition*), kemampuan berusaha (*capability*) dan struktur permodalan (*capital*) yang dimiliki usaha kecil. Dengan melihat faktor 5C yang menjadi penuntun utama bank sebelum mengucurkan kredit dan berbagai persyaratan itu, terkadang bank harus mewawancarai juga tetangga, keluarga, rekan sepekerjaan dan referensi yang bisa ditunjukkan oleh usaha kecil pada bank. Kondisi ini dalam realitasnya, banyak usaha kecil yang tidak mampu memenuhi persyaratan ini.

Di samping itu, alasan suku bunga yang relatif tinggi mencerminkan ekspektasi usaha kecil terhadap suku bunga. Fenomena ini terjadi pada hampir semua responden usaha kecil, selain masalah persyaratan dan lamanya proses untuk memperoleh kredit. Selain itu dalam kondisi ekonomi yang masih belum stabil, penggunaan dana sendiri dinilai lebih murah dibandingkan dengan kredit dari bank. Dengan menggunakan dana sendiri, perusahaan dapat menghindari risiko kenaikan suku bunga.

Namun dari penjelasan responden salah seorang pengusaha tas kulit merupakan contoh dimana usaha kecil yang tetap memperoleh order yang cukup besar tetap mengajukan kredit usaha dalam menjalankan usahanya, hal ini disebabkan kinerja usahanya masih memperoleh pesanan yang memadai serta informasi mengenai KIK dan KUK tetap diperoleh, lagi pula bila telah pernah mengajukan KIK/KUK, selanjutnya pengusaha sudah terbiasa menjalani proses dalam mengajukan kredit,

walupun tetap memberikan agunan sertifikat tanah.

Dengan memperhatikan informasi yang di peroleh dari beberapa penusaha kecil yang berlokasi di sekitar Jakarta yang notabene sebenarnya tidak sulit memperoleh informasi masih mengalami kendala untuk memperoleh KUK, maka hal ini perlu menjadi perhatian utama. Tentunya, ada permasalahan dimana tidak sampinya informasi mengenai kebijakan KUK ini kepada usaha kecil.

IV.4. Akses Usaha Kecil terhadap Kredit Perbankan

Dari hasil informasi yang diperoleh dari beberapa usaha kecil menunjukkan bahwa responden yang sudah pernah melakukan pengajuan kredit usaha kecil tidak mengalami kesulitan untuk memperoleh kredit kepada perbankan. Dari responden yang mengalami kesulitan diperoleh informasi bahwa terdapat beberapa faktor penyebab yaitu belum perlunya mengajukan kredit usaha kecil (KUK) karena masih dapat dibiayai oleh modal sendiri atau belum adanya pesanan yang membutuhkan dana yang besar atau kinerja usaha yang menurun, dan bank yang akan memberikan kredit lebih berhati-hati dalam proses kredit.

Rendahnya penggunaan kredit oleh usaha kecil antara lain karena banyak dari mereka yang enggan untuk mengajukan. Untuk responden yang tidak menggunakan jasa kredit bank, umumnya menggunakan modal sendiri atau dana pinjaman keluarga dan teman. Keengganan mereka untuk menggunakan pinjaman dari bank, selain masalah agunan dan banyaknya persyaratan yang ketat yakni 5 C, juga masalah kurangnya pengetahuan mereka tentang perlunya kredit, misalnya pinjaman bank, akan sulit bagi mereka untuk berkembang dan melakukan ekspansi. Ekspansi dengan mengandalkan akumulasi modal yang berasal dari penyisihan keuntungan akan sangat kecil karena umumnya bidang usaha mereka sangat kompetitif sehingga margin yang diperoleh relatif rendah.

Faktor penting penentu apakah kinerja atau ketahanan usaha kecil yang satu bisa lebih baik dari yang lain adalah kombinasi dari dua unsur yaitu pertama, faktor permintaan pasar atau jumlah pesanan lokal atau untuk ekspor. Artinya bahwa kinerja usaha akan bertahan atau membaik apabila permintaan pangsa pasarnya tidak terpengaruh oleh krisis atau

justru meningkat karena krisis; demikian sebaliknya. Kedua, kenaikan harga input dan kelangkaan barang input. Artinya bahwa kinerja usaha akan bertahan atau membaik apabila input yang digunakan harganya atau pasokan tidak terpengaruh oleh kondisi yang ada. Sebaliknya usaha yang kinerjanya menurun, adalah usaha yang tidak mempunyai salah satu atau kedua persyaratan di atas.

Usaha-usaha yang pasarnya tidak terlalu sensitif, sudah bisa mulai menyesuaikan diri seperti pada jenis usaha garmen, usaha-usaha yang faktor inputnya sudah mulai teratasi seperti pada jenis usaha rotan, tas/sepatu kulit dan percetakan. Namun kenyataan tersebut memperlihatkan bahwa yang terjadi tidak sepenuhnya disebabkan karena peningkatan yang signifikan dalam hal produktivitas usaha.

Dari temuan ini memperlihatkan bahwa kebutuhan usaha kecil terhadap kredit masih merupakan persoalan yang utama. Namun hal ini bukan berarti bahwa usaha kecil tidak mempunyai masalah-masalah selain permasalahan dalam memperoleh kredit. Persoalan usaha kecil yang berkaitan dengan kredit lebih spesifik terletak pada masih rendahnya akses pengusaha kecil terhadap berbagai informasi menyangkut fasilitas atau skim kredit yang tersedia. Hal ini disebabkan karena nilai kredit dirasakan tidak sesuai dengan kebutuhan, disamping persyaratan dalam proses, persoalan agunan dan suku bunga kredit yang masih dirasakan memberatkan pengusaha kecil.

Di sisi lain masalah mendasar yang penting adalah, implikasi dari definisi usaha kecil yang berlaku saat ini masih sangat bervariasi; Bank Indonesia mempunyai definisi sendiri yang kurang mencerminkan karakteristik usaha kecil yang ada. Klasifikasi pengusaha kecil sebagai imereka yang memiliki asset hingga Rp 600 juta tidak termasuk tanah dan bangunan, besar kemungkinan hal ini overlapped dengan pengusaha kelas menengah.

IV.4. Umpam Balik kebijakan

Dalam rangka memperluas akses usaha kecil terhadap bank, maka kebijakan Bank Indonesia hendaknya tetap mengacu kepada kebijakan yang kondusif melalui KUK, mengoptimalkan kredit program bagi sektor

prioritas tertentu yang memang berpotensi. Dengan adanya persyaratan dan birokrasi yang berbelit untuk memperoleh KUK, usaha kecil yang mendapatkan kredit sangat terbatas dan bahkan kredit tersebut lebih banyak dimanfaatkan oleh pengusaha besar yang lebih mempunyai peluang untuk memenuhi persyaratan yang diwajibkan karena memperoleh informasi oleh pihak bank.

Bank Sentral harusnya memberikan kriteria dengan lebih rinci terhadap tujuan dari program tersebut dan persyaratan yang memudahkan pihak usaha kecil maupun bank penyalur. Selanjutnya masing-masing bank didorong untuk melaksanakan program tersebut sesuai karakteristik bisnisnya dan tidak dapat digeneralisir, seperti: (1) Dengan melakukan sinkronisasi penyesuaian kriteria KUK dengan kriteria UU tentang Usaha Kecil, UU Tentang Perbankan, Serta SK Bank Indonesia khususnya yang berkaitan dengan kredit usaha kecil, agar tidak terjadi tumpang tindih arah kebijakan; (2) Ketentuan kuota KUK bisa dipertahankan atau ditingkatkan sesuai dengan kemampuan bank bersangkutan, namun perlu dilakukan perubahan terhadap ketentuan pengenaan penalti atau imbalan/incentif, agar dapat lebih mendorong pemberian KUK oleh pihak perbankan, karena ada karakteristik berbeda antara bank-bank yakni retail, konsumen dan korporasi; (3) Agar penyaluran efektif kerjasama Bank Umum dengan BRI, BPD dan BPR dalam rangka penyaluran KUK hendaknya lebih ditingkatkan, antara lain melalui pelaksanaan program kerjasama dengan pihak lembaga keuangan lainnya serta menginformasikan program kredit bagi usaha kecil sesuai dengan karakteristik usaha kecil; (4) Untuk meningkatkan efektivitas pemberian KUK, hendaknya dilakukan penelitian lebih mendalam baik itu melihat sektor-sektor atau dengan melihat potensi secara regional untuk efektivitas pelaksanaan dengan program kredit kelayakan usaha agar usahanya memang berpotensi. Namun yang terpenting dalam hal ini agar kebijakan yang dikeluarkan efektif dan berimplikasi positif, tentunya perlu sosialisasi dan disebarluaskan untuk menyampaikan informasi memperluas akses pemberian KUK; (5) Mencari dana alternatif kredit lainnya, jadi tidak terbatas dari Bank, dimana sumber dana awal dapat bersumber dari pemerintah atau dapat juga dari keuntungan BUMN yang cenderung pinjamannya lunak. Atau mengembangkan jenis modal ventura dimana dana alternatif tersebut akan

dapat dimanfaatkan secara lebih efektif dan efisien dengan persyaratan yang tidak rumit, karena lembaga keuangan ini bekerja secara independen dan profesional membina usaha kecil. Namun, semua itu tentunya perlu diikuti dengan memperbaiki sisi internal dari sisi penyalur kredit apakah itu dari Bank Indonesia dan institusi perbankan lainnya sebagai intermediasi. Peranan bank-bank pemerintah sebagai pioner untuk mendukung program KUK merupakan suatu usaha untuk mengurangi distorsi alokasi yang selama ini terjadi. Dengan cara seperti itu, bank-bank pemerintah membantu pemecatan pengusaha kecil dan menciptakan lapangan usaha.

Permasalahan internal dalam penyaluran KUK yang sulit diakses adalah dengan memperbaiki prosedur penyaluran kredit, dengan mengkaji persyaratan dalam proses pengajuan kredit yang membutuhkan waktu. Perlu kiranya memperbaiki prosedur yang ringkas dan transaksi dalam tata-caranya. Karena kondisi ini, menyebabkan penyaluran KUK membutuhkan biaya yang cukup besar, apalagi pihak bank sulit memperoleh usaha kecil yang layak untuk memperoleh kredit. Untuk itu, dalam mempermudah penyaluran kredit usaha kecil hendaknya lebih memanfaatkan BRI, BPD dan BPR-BPR sebagai penyalur dengan memberikan informasi. Dalam penyaluran KUK lebih berdasarkan pada kelayakan usaha dan bukan agunan, hal ini penting, karena banyak usaha kecil tidak memiliki penjaminan atau agunan.

Sedangkan dari sisi internal usaha kecil yang membutuhkan kredit, tentunya masih adanya kesulitan nasabah usaha kecil mengungkapkan keadaan usahanya, keterbatasan dalam pengelolaan keuangan, pemasaran, pengembangan produk, dan organisasi usahanya. Karena kondisi ini tentunya sangat sulit usaha kecil memenuhi persyaratan teknis perbankan, antara lain jaminan. Hal ini merupakan dampak masih masih rendahnya tingkat pendidikan dan kemauan pengusaha kecil untuk mengembangkan usahanya. Untuk aspek internal ini, tentunya perlu kiranya pihak bank atau lembaga swadaya masyarakat atau lembaga independen membimbing pengusaha kecil untuk memberikan informasi dan pembelajaran hal-hal yang disebutkan di atas.

Namun semua ini dari sisi eksternal tentunya diharapkan kondisi ekonomi yang membaik, karena kondisi seperti ini tidak bisa dipungkiri

usaha kecil tetap terkena dampak krisis dengan menurunnya pesanan atau order yang bisa diperoleh. Oleh karena itu kebijakan ekonomi makro hendaknya ditujukan untuk pemulihan daya beli masyarakat dan restrukturisasi lembaga perbankan agar dapat kembali menjalankan fungsi intermediasi dalam penyaluran kredit dengan mempersingkat birokrasi. Dengan demikian kondisi ini akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang menyangkut penciptaan lapangan kerja dan kemampuan menciptakan pasar yang berdaya beli.

Hal yang penting berkaitan dengan pembahasan ini adalah perlunya membedakan kebijakan antar sektor-sektor usaha yang ada. Perlu fokus dalam mengidentifikasi sektor prioritas usaha yang diunggulkan. Tentunya diharapkan masing-masing lembaga perbankan pada daerah tertentu berkoordinasi dengan lembaga yang terkait dalam pemeberdayaan usaha kecil menciptakan program pengidentifikasiannya keunggulan usaha kecil pada daerah tersebut dan mengarahkan usaha kecil daerah yang sesuai dengan produk yang dapat diunggulkan sesuai potensi daerah tersebut.

Dengan demikian selanjutnya, setelah menganalisis implikasi dari berbagai kebijakan yang diimplementasikan maka selanjutnya dapat diambil kesimpulan untuk dapat diberikan saran-saran dalam upaya perbaikan penyaluran kredit bagi usaha kecil.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

V.1. Kesimpulan

Dari hasil pembahasan serta analisa mengenai implikasi tentang efektifitas kebijakan kredit bagi usaha kecil, maka bila dari hasil analisa dapat menggambarkan kondisi yang ada, yang dapat diambil kesimpulan:

1. Dalam kebijakan penetapan presentase atau batasan pemberian berkaitan dengan program Kredit bagi Usaha Kecil ternyata tidak efektif, mengingat kebijakan penetapan pagu KUK merupakan intervensi yang memaksa banyak bank untuk beroperasi pada segmen pasarnya hal ini menyulitkan akses usaha kecil. Bahwa bank-bank yang beroperasi memiliki segmennya masing-masing yakni retail, konsumen, dan korporasi. Pada segmen bank ritel merupakan kredit berskala kecil namun tetap harus memenuhi persyaratan. Hanya bank-bank kecil

yang beroperasi secara kompetitif pada segmen terakhir ini, karena lokasi bank masih dapat dijangkau usaha kecil;

2. Dalam skema KUK, bank-bank cenderung enggan untuk mematuhi kebijakan alokasi kredit ini, karena kebijakan otoritas moneter dalam penyaluran kredit terlalu berlebihan seperti regulasi yang mewajibkan 20 persen untuk kredit kecil, alokasi penyaluran kredit akan tidak efisien dan tidak memenuhi syarat-syarat kriteria (5 C/ K) sehingga bank korporasi atau konsumen tidak menginformasikan. Hal ini terlihat dari analisa yang ada memperlihatkan rasio alokasi kredit 20 persen KUK oleh Bank Umum Swasta nasional dan Bank asing tidak mencapai target;
3. Tidak efektifnya kebijakan KUK ini karena proses pemberian kredit cukup lama dan berbelit-belit. Permasalahan ini timbul karena ketidak cocokan antara karakteristik Usaha kecil dengan skema kredit yang tersedia, dimana dalam hal ini kebijakan KUK digeneralisasi. Usaha di sektor perdagangan yang memiliki karakteristik perputaran dana yang cepat misalnya, sangat membutuhkan dana dalam waktu cepat. Padahal, prosedur pemberian kredit program sama untuk semua jenis kredit sehingga waktu pengolahan aplikasi kreditnya relatif lama;
4. Kebijakan pemberian kredit bagi usaha kecil tidak efektif karena terjadinya *overlapping* karena banyaknya institusi yang terkait dalam pelaksanaan program tidak profesional, tanpa target dan sistem koordinasi yang jelas. Implikasinya keefektifan program dan pengawasan sulit diukur. Tidak adanya perencanaan yang komprehensif dan integrasi kebijakan yang ada mengakibatkan target program KUK tidak sinkron dengan kebijakan. Kebijakan pemberian kredit yang terpisah dari kebijakan pendukung lainnya tidak akan efektif dan justru dapat berakibat merugikan;
5. Informasi mengenai skim kebijakan yang tidak merata, berakibat rendahnya akses usaha kecil terhadap informasi mengakibatkan informasi kredit tidak diterima secara merata oleh anggota masyarakat, bahkan untuk kelompok masyarakat yang menjadi target terlambat menerima informasi bahkan tidak mengerti tentang KIK dan KUK, sementara kelompok masyarakat yang bukan sasaran justru telah mengetahuinya dan dapat memanfaatkannya;

V.2. Saran-Saran

Dengan melihat realitas yang digambarkan dari hasil survei beberapa kasus yang dihadapi usaha kecil, maka agar kebijakan KUK tersebut efektif disarankan:

1. Perlunya penyempurnaan kebijakan skim Penyaluran kredit usaha kecil yang mengacu segmen dan karakteristik agar efektif dan sesuai dengan sasarannya, dengan tidak terlalu detail dalam menentukan seluruh bank mana dan berapa pagu kredit yang harus disalurkan. Dalam realitanya banyak bank-bank daerah, dan bank Persero seperti BRI yang memiliki cabang hingga tingkat kabupaten yang beroperasi pada segmen ini secara kompetitif dapat memenuhi target penyaluran KUK;
2. Dengan menyesuaikan kondisi agar sejalan dengan perubahan tugas dan fungsi Bank Indonesia, yang hanya bertugas menjaga stabilitas nilai rupiah, dipandang perlu untuk menyesuaikan pengaturan kredit kepada usaha kecil. Perubahan kebijakan tersebut selain dengan memperhatikan tugas dan fungsi Bank Indonesia saat ini, dalam pelaksanaannya juga dengan mempertimbangkan adanya perbedaan kemampuan dan kebijakan pemberian Kredit Usaha Kecil masing-masing Bank dan kebijakan perekonomian yang diarahkan kepada mekanisme pasar;
3. Dalam rangka pemberdayaan usaha kecil bank sebagai lembaga inetrmediasi tetap dianjurkan menyediakan sebagian kredit untuk disalurkan kepada usaha kecil dengan menyesuaikan karakteristik usaha. Mengingat kemampuan dan kebijakan bank dalam pemberian KUK berbeda, maka besarnya rencana pemberian KUK disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan masing-masing bank, sektor mana yang benar-benar menguntungkan dengan menyesuaikan persyaratannya;
4. Perlunya kebijakan penyaluran KUK diikuti integrasi kebijakan pendukung oleh lembaga perbankan dan lembaga lain yang terkait agar lebih terencana dan tepat sasaran dengan melihat prospek usaha, produksi dan penjualannya yang dirancang secara interegatif. Dalam hal ini bank memberikan alternatif-alternatif agar penyaluran dan pengembalian kreditnya lancar dengan melihat kondisi sektor usaha

kecil yang bersangkutan. Hal ini bisa juga melakukan seleksi proposal pengajuan KUK kepada dan mengajukan saran-saran bagi usaha kecil sektor yang benar-benar layak, dan ini merupakan tindakan preventif. Bila ingin melibatkan instansi lain sebagai pembina tentunya dibutuhkan koordinasi dan kerja sama dengan bank bersangkutan;

5. Perlunya disosialisasikan informasi skema kebijakan KUK oleh bank-bank yang merupakan segmen usaha kecil agar kredit bagi usaha kecil dapat diakses secara merata oleh anggota masyarakat terutama usaha kecil. Bahkan pihak bank harus mengutamakan dan langsung terjun untuk kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan. Karena banyak yang tidak mengetahui informasi mengenai kebijakan KUK, bagaimana proses kredit secara umum dan KUK khususnya.

BIBLIOGRAFI

- Andreson, Dennis, "Small industry In Developing Countries - Some Issues", World Bank Staff Working Paper No. 518, Washington DC, 1982.
- Bank Indonesia, *Laporan Tahunan Bank Indonesia, Tahun 1980 sampai Tahun 2000*.
- Bank Indonesia, *Laporan Bank Indonesia mengenai Perkembangan Penyaluran KUK, Tahun 1996-2000*.
- Bank Indonesia, *Laporan Tahunan Bank Indonesia mengenai Perkembangan Penyaluran Kredit Tahun 1996-2000*.
- Dunn N, William, *Analisis Kebijakan Publik*, Terjemahan Drs. Samodra Wibawa, MA dan Rekan, Penerbit Gajah Mada University Press, Tahun 1999.
- Gibson, L. James, John Minvanchevich dan James H. Donnelly Jr, *Organisasi dan Manajemen; Prilaku, Struktur, Proses*, Terjemahan Djoerban Wahid, Penerbit Erlangga, Jakarta 1984.
- Informasi KUK, Bina Wirausaha, Seri Manajemen Ppm*, No. 5, Jakarta 1997.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 14 tahun 1967 tentang Pokok Pokok Perbankan*.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil Republik Indonesia, Undang-Undang No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia*
- Sukanto. Reksohadiprojo dan T. Hani Handoko, *Kebijakan Perusahaan (Business Policy): Konsep Dasar dan Studi Kasus*, Penerbit BPFE-Yogyakarta, 1984.
- Siamat, Dahlan, *Manajemen Lembaga Keuangan*, Edisi Kedua Tahun 1999, Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.28/64/KEP/DIR tanggal 7 September 1995 dan Surat Edaran Bank Indonesia No. 28/4/UPPB, tanggal 7 September 1995 Mengenai Kewajiban Modal Minimum yang disetor.

Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 30/4/KEP/DIR tanggal 4 April 1997.

Suyatno, Thomas dan kawan-kawan, Dasar-Dasar Perkreditan, Edisi Ke III, Penerbit PT Gramedia, Jakarta tahun1992

Thamrin, J. "Gagasan ke Arah Pertumbuhan Indikator Kinerja Pembangunan Usaha Kecil di Indonesia," Makalah Lokakarya Dinamika Usaha Kecil dalam Menyongsong Sistem Perdagangan Bebas, PEP-LIPI, Jakarta 20 Februari 1997.

Thomas, Gray A, Small Business in United States: Dynamic, Efficiency and Government Regulation, *United Small Business Administration*, 1992.

Warta Ekonomi, No.03 Tahun. X, edisi 8 Juni 1998.

World Bank Report, "Indonesia In Crisis: A Macro Economic Update", P1.8-1.9, The World Bank, July 1998. Washington, D.C.

BAB VIII

ANALISIS TERHADAP PRINSIP-PRINSIP DAN MATERI KEUANGAN NEGARA

Oleh: Asep Ahmad Saefuloh*

I. PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Keberadaan pemerintah merupakan suatu perwujudan dari legitimasi kekuasaan dalam wewenangnya untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Dan untuk merealisasikan tujuan tersebut diperlukan dukungan keuangan yang cukup dan terkelola, dimana keberadaannya diatur dengan undang-undang. Karena pada dasarnya keuangan negara berasal dari rakyat sehingga pemberian kewenangannya tersebut diatur dalam undang-undang, seperti pendapat Rene Stroum, "*the constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditure does not originates from the fact that the members of the nation contribute the payments. This right is based on a loffier idea. The idee of sovereignty*", Jadi hakekat dari keuangan negara atau APBN adalah kedaulatan (Atmadja, 1996:4-5). Karena itu penetapannya dilakukan oleh suatu undang-undang.

Berdasarkan pengalaman selama ini, praktik pengelolaan keuangan negara memperlihatkan terjadinya penyimpangan yang parah, dan secara langsung memperlihatkan ketidakefisienan. Hal ini tercermin dari tingginya angka realisasi APBN dibandingkan dengan perencanaan semula (Saefuloh, 2001a); dan timbulnya praktik-praktek ketidakdisiplinan seperti anggaran di luar APBN (*off-budget*), pengeluaran SPJ fiktif dan praktik *mark-up*; serta tidak tercapainya sasaran-sasaran pembiayaan. Ini didukung dengan peringkat yang masuk dalam kategori negara-negara dengan tingkat korupsi tertinggi (*Kompas*, 2002:8).

Ketidakefisienan ini salah satunya bersumber dari instrumen kebijakan yang tidak mampu menjadi landasan dalam manajemen keuangan. Ketidakefisienan juga didukung dengan adanya anggaran negara yang

* Penulis adalah Peneliti bidang Ekonomi pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P31), Sekretariat Jenderal DPRRI.

tidak sehat, dimana ditandai dengan kebijakan defisit sepanjang sejarah keuangan Indonesia dan memberikan dampak terhadap membengkaknya utang luar negeri (lihat studi Saefuloh 2001b).

Berhadapan dengan kondisi tersebut dipandang perlu adanya perbaikan dalam hal pengelolaan keuangan negara. Dan juga didukung dengan hasil sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2000 dimana dihasilkan satu keputusan, yaitu Tap MPR No.V111/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000. Dalam TAP tersebut khususnya bagian laporan Badan Pemeriksa Keuangan, MPR memerintahkan untuk segera mengadakan 3 undang-undang dibidang keuangan negara yaitu Undang-Undang tentang Keuangan Negara; Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara; dan Undang-Undang tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara oleh BEPEKA. Sebagai tindaklanjutnya, maka pemerintah pada tanggal 29 September 2000 mengajukan tiga paket RUU tersebut ke DPR. Dan saat ini ketiga RUU tersebut sedang dibahas di DPR. Dengan tujuan untuk memberikan masukan bagi pembahasan RUU Keuangan Negara tersebut, maka dalam makalah ini hanya akan dibahas mengenai prinsip-prinsip dan materi keuangan negara.

I.2. Permasalahan Pokok

Selama ini dalam praktek pengelolaan keuangan negara masih terdapat kesimpangsiuran (pertentangan) dalam hal apa saja yang masuk dalam pengelolaan dibawah kekuasaan pemerintah (Atmadja, 1996). Akibat kesimpangsiuran ini masalah keuangan negara secara pasti sulit untuk diketahui oleh publik, baik dari sisi transparansi maupun akuntabilitasnya. Konsekuensi dari hal tersebut maka praktek dari pengelolaan keuangan negara masih sarat dengan penyimpangan-penyimpangan. Karena itu untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas maka dalam praktek pengelolaan keuangan negara perlu diterapkannya prinsip-prinsip keuangan negara secara benar.

Begitu juga praktek pengelolaan keuangan negara melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) masih terdapat beberapa permasalahan. Masalah pertama adalah dalam APBN juga belum diatur mengenai keadaan *deadlock* pembahasan atau terjadi perdebatan yang

panjang (melebihi batas waktu pelaksanaan tahun anggaran) antara pemerintah dengan DPR, sehingga perlu adanya aturan mengenai anggaran darurat. Disamping itu belum diaturnya masalah Penyesuaian APBN. Padahal dalam kenyataannya, terutama di saat perekonomian penuh ketidakpastian (krisis ekonomi yang berkelanjutan), maka penyesuaian anggaran selalu muncul.

Dalam prakteknya dalam pengelolaan keuangan negara juga sangat terkait dengan badan lainnya, misalnya hubungan dengan Bank Indonesia. Seringkali kebijakan Bank Sentral dapat langsung berkaitan dengan APBN, seperti kebijakan devaluasi dan revaluasi mata uang serta kebijakan menaikkan dan menurunkan suku bunga deposito. Karena itu, apakah hal tersebut perlu diatur? Memang hal ini dapat bertentangan dengan kemandirian Bank Sentral sebagai otoritas moneter, karena bisa saja kebijakan diatas, yang membawa dampak terhadap APBN merupakan masalah moneter yang mendesak harus dilakukan.

Permasalahan kedua adalah mengenai anggaran daerah. Pada anggaran daerah juga perlu mendapat tempat dalam keuangan negara, karena menyangkut pendelegasian kekuasan keuangan negara dari Presiden selaku pemegang kekuasaan umum kepada daerah. Juga didukung dengan adanya undangundang lain yang mempunyai keterkaitan dengan keuangan daerah, misalnya UU tentang perimbangan keuangan daerah.

Permasalahan ketiga adalah masih dominannya anggaran negara di luar APBN. Anggaran diluar APBN ini pada prakteknya banyak disalahgunakan misalnya penggunaan dana Bulog, atau dana-dana dari BUMN. Terakhir permasalahan pemeriksaan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara yang belum mendapat tempat dalam pengaturannya. Padahal pemeriksaan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara sangat penting dalam menciptakan akuntabilitas keuangan negara.

II. KEUANGAN NEGARA: PENDEKATAN TEORI

Keuangan negara menurut Atmadja (1996:22) bersifat plastis karena tergantung kepada sudut pandang. Karenanya jika berbicara

keuangan negara dari sudut pandang pemerintah, maka yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBN, sedangkan apabila berbicara keuangan negara dari sudut pemerintah daerah, maka yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBD, demikian dengan Perjan, PN-PN maupun Perum, atau dengan perkataan lain definisi keuangan negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, keuangan negara pada Perjan, Perum, PN-PN dan sebagainya. Dan dalam definisi keuangan dalam arti sempit, hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang dalam mengelola dan mempertanggungjawabkannya. Sementara berdasarkan empirik di negara lain, misalnya Amerika maka keuangan negara dibedakan antara anggaran negara (*budget*) dan diluar anggaran (*off-budget*). Didalam *off-budget* termasuk badan-badan usaha milik negara. Dan kedua neraca tersebut disampaikan ke DPR pada saat yang bersamaan (Munandar,1998).

Dan ketika berbicara keuangan negara dalam pengertian anggaran negara, secara teoritis terdapat banyak pendapat, tetapi secara umum pengertian anggaran negara, adalah mewujudkan suatu rencana keuangan negara/pemerintah, rencana pembangunan nasional, rencana anggaran belanja negara, rencana anggaran pendapatan negara yang berlaku selama satu tahun anggaran (LPEM,1993). Selanjutnya anggaran negara tersebut dikenal dengan istilah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

APBN yang dibuat tersebut sebelumnya menjalani serangkaian kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan realisasi. World Bank (2000) berdasarkan studi perbandingan di beberapa negara maju (OECD) selama 25 tahun pelaksanaan anggaran, terdapat tahapan yang bersifat tetap dalam melakukan kinerja anggaran. Adapun tahapan yang harus dilalui adalah perencanaan strategis jangka panjang; formulasi kebijakan; perencanaan kebijakan; analisis ekonomi makro dan fiskal; formulasi kebijakan fiskal; persiapan anggaran; pengesahan anggaran; implementasi anggaran; dan evaluasi anggaran. Tahapan tersebut sudah dicobakan dibeberapa negara berkembang seperti Afrika Selatan Malasyia dan Thailand, meskipun penerapan tersebut disesuaikan dengan kebutuhankebutuhan dari negara-negara tersebut.

Ketika berbicara keuangan negara sebagai APBN maka setidaknya ada kepentingan negara didalamnya yaitu sebagai pelaksanaan kewajibannya sebagai penguasa untuk kepentingan publik. Selanjutnya

didalam konsep negara sendiri terdapat tiga lembaga negara yang mempunyai kepentingan terhadap APBN yaitu pertama pihak Eksekutif yang selanjutnya disebut dengan pemerintah; kedua pihak Legislatif dalam hal ini diwakili oleh DPR, dan ketiga BEPEKA. Dimana masing-masing memiliki peran yang berbeda tetapi saling berhubungan. Bagi Pemerintah, APBN sendiri merupakan instrumen kebijakan ekonomi agregat, yang didalamnya akan tersangkut berbagai kebijakan ekonomi lainnya, seperti kebijakan fiskal, kebijakan moneter, kebijakan subsidi dan sebagainya. Disamping itu APBN mempunyai konsekuensi terhadap kegiatan ekonomi lainnya. Misalnya suatu kebijakan APBN yang bersifat defisit akan berdampak pada penciptaan utang luar negeri. Begitu juga kebijakan menurunkan subsidi pada sektor migas akan berdampak pada menambahnya besaran alokasi anggaran pada mata anggaran lainnya, atau begitu pula sebaliknya, apabila subsidi diperbesar.

Bagi DPR, APBN merupakan bagian dari tugas dan wewenangnya, yaitu dibidang anggaran. Dalam menjalankan fungsi anggaran tersebut maka DPR bersama-sama dengan pemerintah melakukan pembahasan dan memberikan persetujuan. Meskipun tugas pokok DPR-RI dalam bidang APBN melakukan pembahasan dan penetapan APBN, pembahasan dan penetapan APBN Perubahan, serta pembahasan dan penetapan Perhitungan APBN, tetapi terkait juga unsur pengawasan dan legislasi. Unsur pengawasan ini, terlihat dari adanya mekanisme *hearing* antara DPR dengan mitra kerjanya bilamana terdapat hal-hal yang menyangkut penyimpangan penggunaan APBN, yang kemudian memungkinkan bagi DPR untuk menggunakan hak-haknya seperti interpelasi dsb. Disamping itu, Panitia Anggaran dapat menjalankan pula fungsi legislasi. Pelaksanaan fungsi ini dilakukan lewat penetapan APBN, Perubahan APBN serta Perhitungan APBN, dengan undang-undang. Panitia Anggaran juga mempunyai kesempatan untuk menetapkan sejumlah perangkat undang-undang yang berkaitan dengan APBN (Saefuloh, 2000).

Sedangkan bagi BEPEKA, APBN merupakan objek dari kegiatan BEPEKA untuk mengawasi pelaksanaan APBN (Busroh, 1983), apakah sesuai dengan APBN atau menyimpang. Kemudian dari hasil audit tersebut, termasuk bila ditemukan adanya penyimpangan maka BEPEKA akan memberikan laporannya kepada DPR. Karena dalam siklus APBN diakhiri

dengan Perhitungan APBN. Jadi bahan hasil audit BEPEKA ini akan menjadi bahan dalam menentukan UU Perhitungan Anggaran Negara.

Kemudian berbicara keuangan negara dalam pengertian anggaran pemerintah daerah (APBD) ini tidak berbeda jauh dengan APBN. Hanya cakupannya yang berbeda. Di samping itu, pelaksanaan APBD terkait dengan masalah desentralisasi fiskal.

III. PRINSIP-PRINSIP KEUANGAN NEGARA

Sesuai dengan apa yang diketengahkan dalam permasalahan pokok bahwa dalam keuangan negara masih terdapat kesimpangsiuran mengenai keuangan negara yang bersumber dari tidak seragamnya pemahaman terhadap prinsip-prinsip keuangan negara. Karena itu pada bagian ini diketengahkan mengenai prinsip-prinsip keuangan negara.

Sebelumnya, berdasarkan landasan yuridis, keuangan negara bagi Indonesia merupakan amanat Pasal 23 ayat (4) UUD 1945 yang memuat ketentuan hukum tatanegara yang berfungsi memperjelas aturan-aturan pokok mengenai keuangan negara. Sedangkan berdasarkan Penjelasan UUD 1945, dijelaskan bahwa Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR. Tetapi dalam melaksanakan tugasnya, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara dalam mengurus urusan tertentu (Pasal 17). Dan sesuai dengan desentralisasi yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan, (Pasal 18, 1 8A dan 1 8B UUD), maka terjadi penyerahan kekuasaan umum pemerintahan yang dipegang oleh Presiden kepada para Kepala Daerah.

Dengan landasan yuridis tersebut, maka dalam keuangan negara harus dibedakan antara kekuasaan umum dan kekuasaan pendeklegasian. Kekuasaan umum adalah kekuasaan pengelolaan fiskal, moneter dan semua bentuk usaha negara. Kekuasaan umum ada ditangan Presiden. Sedangkan kekuasaan khusus adalah kekuasaan pendeklegasian atau yang dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelolaan keuangan pemerintah pusat dan sekaligus wakil pemerintah sebagai pemegang saham atau rapat umum pemegang saham atas perusahaan milik pemerintah; Gubernur Bank Sentral selaku pengelola kebijakan moneter didelegasikan kepada; menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna

anggaran; dan Gubemur, bupati/walikota selaku pengelola anggaran daerah.

Kemudian dalam pengelolaan keuangan negara harus didasarkan pada prinsip dasar, sehingga dapat menciptakan akuntabilitas publik. Adapun prinsip dasar yang dimaksudkan, yaitu prinsip cakupan keuangan negara, prinsip perbendaharaan dan prinsip pertanggungjawaban.

Prinsip mengenai cakupan keuangan negara adalah prinsip-prinsip yang melekat pada pengertian keuangan negara. Keuangan negara harus dipandang dari sisi keuangan, dan hak-hak serta kewajiban yang dapat dinyatakan dalam uang yang dimiliki oleh negara. Negara dalam pengertian disini adalah kelembagaan, baik yang bersifat pemerintah (lembaga tertinggi, eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga tinggi lainnya) maupun perusahaan negara atau badan-badan lain dari negara. Dalam keuangan negara ini akan diatur mengenai dua hal pengertian keuangan. *Pertama*, keuangan negara yang melekat pada anggaran negara (APBN/APBD); dan *kedua*, keuangan negara yang melekat pada perusahaan negara atau badan-badan lain milik negara. Keuangan negara yang melekat pada perusahaan negara atau badan-badan lain milik negara, sendiri dibagi dua yaitu pertama pemerintah memiliki sepenuhnya (modal sebesar 100%) atau mayoritas (modal minimal sebesar 51%) dan kedua pemerintah bukan pemegang modal mayoritas. Badan-badan lain disini mengandung pengertian orang atau badan yang menggunakan kekayaan negara, yang ditentukan berdasarkan kebijakan pemerintah, termasuk yayasan-yayasan di lingkungan Departemen/Lembaga Non Departemen/TNI/Polri atau perusahaan negara/daerah. Dan berdasarkan pengalaman, banyak sekali yayasan-yayasan yang menggunakan kekayaan negara tetapi tidak jelas pertanggungjawaban keuangannya.

Keuangan negara dalam pengertian pertama harus dibahas dengan DPR, karena menyangkut pelaksanaan kehidupan ketatanegaraan, sehingga pengesahannya ditetapkan dalam undang-undang. Sedangkan pengertian yang kedua, masing-masing wajib menyampaikan rencana neraca penerimaan dan pengeluarannya kepada DPR. Terkecuali pada kepemilikan modal pemerintah yang bukan mayoritas hanya cukup memberikan laporan mengenai investasinya itu. Dengan adanya dua neraca ini akan diketahui seberapa besar peranan negara dalam perekonomian.

Juga, defisit dapat terlihat pada salah satu neraca atau dua-duanya, serta bisa saja defisit pada satu neraca diimbangi dengan surplus pada neraca lain, sehingga total neraca adalah seimbang. Terpenting kedua neraca ini menyangkut keuangan publik, sehingga publik berhak untuk tahu (Saefuloh, 2002a). Penampilan dua neraca ini, seperti halnya di Amerika, setiap tahun pemerintah menyampaikan dua neraca, yaitu neraca APBN (*budget*) dan neraca di luar APBN (*off-budget*).

Prinsip dasar kedua mengenai perpendaharaan negara, maka dalam sistem keuangan negara menerapkan prinsip administratif dan komptabel (Sumosudirdjo, 1983). Dalam prinsip administratif harus dibedakan antara prinsip *otorisasi* dan *ordonansi*. Wewenang otorisasi, yaitu melakukan tindakan-tindakan yang dapat mengakibatkan pendapatan dan belanja negara. Sedangkan wewenang ordonasi, yaitu menguji tagihan yang diajukan kepada negara dan memberi perintah untuk membayar dan/atau memungut suatu pendapatan negara. Sedangkan komptabilitas adalah tanggung jawab (bendahara). Karena itu pengurusan komptabel merupakan pengurusan uang dan barang secara fisik oleh petugas atau badan hukum komptabel, yaitu: wajib membuat perhitungan, wajib menyusun pertanggung jawaban; dan wajib secara pribadi mengganti segala kerugian yang ditimbulkan karena kelalaian dan perbuatan melawan hukum. Dan jika prinsip-prinsip ini dihapuskan, maka dalam pengelolaan anggaran negara dengan mudah dapat diselewengkan, padahal tujuan reformasi keuangan adalah menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang dapat mengeliminir penyimpangan anggaran.

Dalam hal perpendaharaan selain prinsip diatas, juga harus digunakan asas-asas umum, yaitu: *asas legalitas*, artinya UU APBN menjadi dasar bagi pemerintah pusat melakukan penerimaan dan pengeluaran; *asas anterioritas*, artinya setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran negara padahal anggaran pengeluaran tersebut tidak ada; *asas universalitas*, artinya semua pengeluaran negara dibiayai oleh APBN; *asas fleksibilitas*, artinya anggaran untuk membiayai pengeluaran tak terduga diatur dalam bagian anggaran sendiri yang dikelola Menkeu; dan terakhir *asas resiprositas*, artinya kesetaraan dalam hubungan hubungan perdata antara pemerintah dengan swasta (Departemen Keuangan, tanpa tahun).

Prinsip dasar ketiga yaitu mengenai prinsip-prinsip pertanggungjawaban keuangan negara. Prinsip dalam pertanggungjawaban adalah setiap pengeluaran dan penerimaan negara harus dapat dibuktikan pemakaian dan penerimaannya. Dan setiap kerugian negara akibat pengelolaan keuangan negara maka harus diselesaikan dengan ganti rugi, termasuk sita jaminan. Sedangkan perbuatan yang sengaja bertentangan dengan hukum pidana, maka diterapkan ketentuan pidana sebagaimana mestinya.

Dalam keuangan negara, khususnya untuk keperluan APBN, segala penerimaan dan pengeluaran harus didasarkan mata uang yang dianut. Karena itu mata uang yang digunakan adalah rupiah, yang diterbitkan oleh Bank Indonesia dengan jaminan cadangan emas devisa atau surat utang pemerintah. Khusus mengenai surat utang pemerintah terlebih dahulu harus ada visum oleh BEPEKA. Dan segala hal untuk keperluan APBN, seperti pajak, pinjaman atau hibah dan sebagainya harus ditetapkan dengan undang-undang, termasuk penerimaan negara bukan pajak.

Selanjutnya dalam dari sistem keuangan negara adalah penerapan manajemen keuangan publik dengan landasan penerapan disiplin agregat, efisiensi dalam alokasi dan operasional, serta transparansi. Dalam penerapan disiplin fiskal secara aggregat diawali dengan perencanaan anggaran yang rasional, menghindari anggaran yang tersembunyi (*hidden budget*), anggaran berulang, dihindarinya penundaan anggaran (*deffered budgeting*) dan anggaran dilakukan secara tunai (*cash box*). Efisiensi alokasi dimaksudkan bahwa pembelanjaan harus didasarkan pada prioritas pembiayaan dan lebih mengutamakan program-program yang menyentuh langsung terhadap masyarakat. Dalam sistem anggaran, dengan keterbatasan keuangan harus memungkinkan terjadinya realokasi dari yang prioritas rendah ke tinggi. Dan dari program yang tidak efektif ke yang lebih efektif. Efisiensi operasional, maksudnya dalam pelaksanaan teknis dilapangan, departemen/unit pelaksana yang menghasilkan pemasukan bagi anggaran harus menghasilkan barang-barang dan jasa pada harga yang memungkinkan dicapainya keuntungan efisiensi terus menerus dan kompetitif sesuai dengan harga pasar (Schick, 1999)

Kemudian didalam pengelolaan keuangan negara maka harus dilaksanakan secara transparansi, sehingga informasi keuangan yang

disampaikan oleh negara kepada publik, dapat diteliti kebenarannya. Transfaransi ini mulai proses persiapan, pelaksanaan, dan pelaporan anggaran (Rafinus, 2000). Didalam proses persiapan, penyusunan APBN harus didasarkan pada rencana program-program yang sudah ditetapkan dalam Repeta, dan dalam penyusunan repeta ini harus diketahui oleh publik, sehingga publik tahu apa yang akan dilakukan negara sehingga bagaimana dampaknya terhadap publik sendiri.

Transfaransi dalam pengelolaan keuangan sangat terkait dengan perbendaharaan, karena itu dalam sistem keuangan negara harus jelas mengenai pengelolaan uang; utang piutang dan, baik dalam maupun luar negeri; dan pengelolaan mengenai barang, baik bergerak maupun tidak. Dalam hal pengelolaan uang ini harus diatur mengenai dana taktis pejabat. Dana teknis ini perlu diatur karena sifatnya yang sangat mudah untuk diselewengkan. Termasuk kewenangan keuangan Presiden, sehingga pemasalahan sumbangan Presiden atau Wapres menjadi jelas permasalahannya, apakah sebagai eksekutif atau sebagai pribadi (Saefuloh, 2002b).

Transfaransi dalam pelaporan anggaran, diawali dengan ruang lingkup pemeriksaan dan pelaksanaan pemeriksaan dan terpenting adalah adanya tindak lanjut dari hasil pemeriksaan keuangan negara. Peran DPR disini adalah menggunakan hak-haknya sesuai dengan tugas dan wewenangnya, jika seandainya terdapat penyelewengan atau implikasi dari hasil pemeriksaan keuangan negara.

IV. MATERI KEUANGAN NEGARA

Sesuai dengan apa yang diketengahkan dalam permasalahan pokok keuangan negara bahwa terdapat permasalahan pokok yaitu anggaran negara, anggaran daerah, anggaran di luar APBN dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dan anggaran daerah. Selanjutnya untuk menaptakan pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel maka keempat permasalahan tersebut harus mendapat tempat dalam pengaturannya.

IV.1. Anggaran Negara (APBN)

IV.1.a. Perencanaan

Dalam anggaran negara, hal pertama yang harus ada adalah perencanaan nasional. Perencanaan nasional dapat menjadi panduan untuk melakukan pembangunan dan instrumen untuk mengevaluasi kebijakan makro. Dalam perencanaan nasional merupakan bagian dari tahapan perencanaan strategis jangka panjang. Sesuai dengan tujuan dari pembangunan secara keseluruhan, seperti apa yang diamanatkan dalam pasal 33 UUD 1945, maka dalam pelaksanaan anggaran haruslah disusun berdasarkan rencana kebijakan umum pembangunan (rencana strategis).

Rencana strategis berbentuk kebijakan umum yang diimplementasikan dalam kebijakan umum pembangunan atau program perencanaan nasional (PROOPENAS) yang disusun secara lima tahunan. Rencana strategis pada dasarnya memuat tujuan jangka pendek dan panjang dari semua sektor pembangunan. Rencana strategis sendiri ditetapkan program-program pembangunan dalam berbagai sektor. Propenas ini selanjutnya dijabarkan dalam pelaksanaan tahunan dalam Rencana Pembangunan Tahunan (REPETA), yang akan menjadi pedoman dalam menyusun APBN. Selanjutnya dalam mencapai sasaran yang diinginkan maka setiap pelaksanaan program dari Repeta tersebut digunakan indikator keberhasilan. Dalam menerjemahkan REPETA ke dalam program-program RAPBN, ditekankan pada kebutuhan jangka pendek disamping penyesuaian jangka panjang, penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan. Selanjutnya dalam menyusun Rancangan REPETA juga harus melihat kepada kondisi yang telah dicapai sebelumnya atau dengan melihat indikator keberhasilan dari apa yang telah digariskan dalam REPETA sebelumnya.

IV.1.b. Siklus APBN

Selanjutnya APBN merupakan suatu siklus yang terdiri dari APBN, perubahan APBN dan perhitungan APBN. Meskipun begitu dalam pembahasan APBN di DPR dilakukan terlebih dahulu dalam Pembicaraan Pendahuluan. Dalam pembicaraan pendahuluan ini sebelumnya sudah ada perkiraan anggaran yang dibahas antara DPR yang diwakili dengan Komisi-

Komisi dengan pasangannya/mitranya. Karena itu mengenai pembicaraan pendahuluan itu harus masuk sebagai materi dalam pembahasan APBN².

Dalam penyusunan APBN maka mengatur mengenai hal-hal yang menyangkut anggaran, baik sisi pendapatan maupun pembelanjaan³, keadaan surplus dan penggunaannya dan sebagainya. Mekanisme penyusunan anggaran sendiri harus disesuaikan dengan perubahan tahun anggaran⁴. Pengajuan RUU APBN yang selama ini disampaikan ke DPR dalam minggu pertama bulan Oktober merupakan tenggang waktu yang singkat. Hal ini berarti pembahasan hanya dilakukan dalam satu bulan, karena APBN disahkan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan, padahal ini menyangkut anggaran yang sangat besar. Karena itu pembahasan APBN di DPR dilakukan terlebih dahulu dalam pembicaraan pendahuluan. Dengan demikian RUU APBN harus sudah dihasilkan dalam pembicaraan pendahuluan APBN se bisa mungkin disusun dengan keadaan seimbang, tetapi dalam kondisi memaksa, kebijakan defisit anggaran memungkinkan untuk dilakukan. Dalam menjaga keberlanjutan fiskal maka besaran defisit harus ditentukan seberapa persen dari anggaran. Adapun dalam menutup defisit anggaran bisa dilakukan dengan mencetak uang, menerbitkan obligasi, melakukan pinjaman luar negeri, penjualan aset negara atau temporer seperti BPPN. Tetapi keempat instrumen tersebut dilakukan dengan memperhatikan dampaknya, sehingga dibahas bersamaan dengan penetapan APBN. Dalam pelaksanaan APBN, dimana diperkirakan defisit akan membengkak, maka diperkenalkan suatu instrumen untuk memotong anggaran secara

2 Secara teknis mengenai pembicaraan pendahuluan ini diatur dalam undang-undang tentang perbendaharaan negara.

3 Selama ini masih adanya kerancuan-kerancuan dalam praktek pengelolaan anggaran, misalnya anggaran rutin masih dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja. Pada dalam kenyataan selama ini, dan diterapkan di hampir semua negara, bahwa belanja negara juga diklasifikasikan kedalam sektor dan subsektor. Karena itu pengklasifikasian seharusnya masuk dalam muatan APBN.

4 Mengenai tahun anggaran yaitu rentang waktu dari penerapan anggaran. Tahun anggaran yang dimaksudkan meliputi masa satu tahun, dimana dimulai pada tanggal 1 Januari dan diakhiri pada tanggal 31 Desember. Tahun anggaran ini sudah dimulai sejak tahun anggaran 2001, karena itu dalam APBN 2000 tahun anggaran hanya berlaku 9 bulan yaitu dari 1 Maret 2000 sampai 31 Desember 2000 (peralihan menjadi tahun kalender). Meskipun begitu penggunaan tahun anggaran biasanya berkaitan erat dengan tahun anggaran yang digunakan oleh negara donor, sebagai sumber pembiayaan atas defisit. Ini terkait dengan jadwal penarikan pinjaman, yang biasanya disesuaikan dengan anggaran negara donor yang bersangkutan.

otomatis atau dikenal dengan istilah *sequstration* (Anonim, tanpa tahun). Tetapi karena hak budget itu melekat di tangan DPR, maka *sequstration* ini harus mendapat persetujuan DPR.

Sedangkan mengenai perubahan anggaran, maka hal tersebut sangat penting mendapat tempat dalam anggaran negara, mengingat anggaran perubahan ini selalu muncul dalam sejarah anggaran Indonesia, terutama pada masa Orde Baru sampai sekarang. Anggaran perubahan belum dipandang sebagai suatu keadaan darurat tetapi masih dipandang sebagai keharusan (menjadi bagian dari siklus anggaran). Ini menandakan bahwa pertama ketidakdisiplinan dalam pengelolaan anggaran, serta tidak tepatnya perkiraan anggaran (*unpredictable budget*). Karena itu dalam anggaran perubahan merupakan undang-undang perubahan anggaran tahun berjalan ke DPR pada pertengahan tahun anggaran.

Perubahan anggaran dilakukan karena penyesuaian terhadap perkembangan makro ekonomi sehingga akan berpengaruh terhadap anggaran, dan karena adanya pembiayaan tak terduga. Perubahan anggaran dibuat untuk semester kedua anggaran tahun berjalan dan disahkan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran berakhir. Sama halnya dengan anggaran penyesuaian, maka DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Anggaran. Jika tidak ada kesepakatan Pemerintah menggunakan UU tentang APBN tahun anggaran yang sudah ditetapkan

Pada siklus yang terakhir (Perhitungan APBN), maka sebenarnya menunjukkan realisasi dari APBN. Perhitungan APBN juga menunjukkan pertanggungjawaban dari pengelolaan APBN oleh Pemerintah kepada DPR dalam bentuk perhitungan anggaran. Dalam neraca perhitungan ini akan dijumpai sisa anggaran lebih (SAL) atau sisa anggaran kurang (SAK). Selanjutnya sisa anggaran lebih ini dapat dijadikan sumber penerimaan bagi APBN baru, dimana bisa masuk kedalam pos pembiayaan jika terjadi defisit, atau dapat menjadi penerimaan lain.

IV.1.c. APBN Darurat

Dengan sejajarnya posisi antara Pemerintah dengan DPR sangat memungkinkan pembahasan anggaran menjadi alot dan menemui jalan buntu (*deadlock*). Karena itu dalam mekanisme APBN perlu diatur suatu kondisi dimana pembahasan APBN alot sehingga melebihi batas waktu tahun anggaran. Karena itu Pemerintah bersama DPR menetapkan anggaran darurat selama satu bulan pertama, yang mana pemerintah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya 1/12 dari realisasi anggaran pemerintah tahun anggaran sebelumnya. Dan jika setelah satu bulan masih belum selesai, maka pemerintah pusat dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya 1/12 dari realisasi anggaran pemerintah tahun anggaran sebelumnya. Tetapi jika tidak selesai sampai dengan akhir tahun anggaran yang seharusnya, maka pemerintah menggunakan pengeluaran sama seperti anggaran tahun sebelumnya, sedangkan penerimaan disesuaikan dengan perkembangan ekonomi yang terjadi.

IV.1.d. Penyesuaian APBN

Meskipun APBN merupakan suatu siklus tetapi dimungkinkan adanya penyesuaian anggaran. Penyesuaian anggaran penting ketika dalam keadaan memaksa, sebagai akibat perubahan mendasar dalam fundamental ekonomi sehingga berpengaruh terhadap asumsi-asumsi APBN, maka APBN dapat direvisi. Revisi anggaran ini merupakan Rancangan Undang-Undang tentang Penyesuaian APBN tahun anggaran berjalan ke DPR pada pertengahan tahun anggaran. Dengan demikian terjadi perbedaan dengan Perubahan APBN, jika perubahan anggaran menjadi siklus dari APBN maka Penyesuaian APBN bersifat insidental.

Penyesuaian APBN sendiri harus dibuat sebelum semester pertama tahun anggaran berjalan berakhir. DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-Undang tentang Penyesuaian Anggaran.

IV.1.e. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Badan Lainnya

Dalam praktiknya keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah mempunyai keterkaitan dengan badan lainnya. Pertama, hubungan dengan

Bank Sentral. Khususnya dalam mewujudkan akuntabilitas dalam pengelolaan kebijakan moneter, maka pengelolaan secara independen dari Bank Sentral sepenuhnya diserahkan kepada Gubemur Bank Sentral dengan tetap menjaga konsistensi kebijakan pengelolaan keuangan negara secara keseluruhan, sehingga perlu adanya pengaturan mengenai hubungan Bank Sentral dengan pemerintah. Hubungan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan bank sentral, pada dasarnya hal ini mengacu terhadap kebijakan-kebijakan bank sentral yang berkaitan dengan APBN, misalnya kebijakan devaluasi, revaluasi dan kebijakan suku bunga deposito. Memang hal ini akan bertentangan dengan kemandirian Bank Sentral sebagai otoritas moneter, karena bisa saja kebijakan diatas, yang membawa dampak terhadap APBN merupakan masalah moneter yang mendesak harus dilakukan. Permasalahan akan timbul jika DPR tidak setuju dengan kebijakan bank sentral tersebut. Dalam UU No.23/1999 tentang Bank Sentral, Pasal 4 dijelaskan bahwa *"Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang tegas diatur dalam undang-undang ini"*. Adapun yang dimakud hal-hal lain adalah pelaksanaan tugasnya yang harus dilaporkan kepada DPR dan pemeriksaan keuangan BI oleh BEPEKA. Tetapi jika memang harus mendapat pengaturan tentang itu, maka kebijakan moneter yang harus dibahas dengan DPR adalah masalah penetapan suku bunga yang terkait dengan pembiayaan APBN.

Kedua, hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ini mengacu kepada UU No.22/1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No.25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Hubungan ini terlihat dari besaran perimbangan pendapatan negara, baik dari SDA maupun perpajakan, dan masalah pinjaman baik dalam maupun luar negeri.

Ketiga, hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta. Hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta ini berkaitan dengan masalah pinjaman, hibah, penyertaan modal yang dilakukan oleh pemerintah terhadap perusahaan negara perusahaan daerah dan perusahaan swasta. Atau sebaliknya

pinjaman, hibah, penyertaan modal dari perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta terhadap pemerintah.

Keempat, hubungan keuangan antara pemerintah dengan badan-badan pengelola dana masyarakat. Hubungan keuangan antara pemerintah dengan badan-badan pengelola dana masyarakat yang dimaksudkan adalah badan-badan pengelola dana masyarakat adalah bank (perbankan), pasar modal (termasuk komoditi berjangka dsb). Hubungan yang dimaksudkan sendiri adalah pembinaan dan pengawasan bilamana badan-badan tersebut menggunakan fasilitas dari pemerintah pusat. Dalam kaitan dengan ini perlu juga diatur mengenai yayasan, karena dalam prakteknya banyak yayasan yang dimiliki oleh negara.

Kelima, hubungan keuangan antara pemerintah dengan pemerintah/lembaga asing. Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah/lembaga asing dimaksudkan adalah dalam hal pemberian pinjaman atau hibah yang berasal dari pemerintah atau lembaga asing. Persetujuan atas pemberian pinjaman dan hibah ini harus mendapat persetujuan DPR. Selanjutnya mengenai tata cara pelaksanaan pinjaman dan hibah ini diatur dengan undang-undang tersendiri.

IV.2. Anggaran Daerah (APBD)

Dalam keuangan negara juga perlu diatur mengenai anggaran daerah (APBD) karena menyangkut keuangan negara. APBD, pada dasarnya sama seperti APBN, perbedaannya APBD diajukan oleh Gubernur/Bupati/Walikota ke DPRD. Didalam APBD juga diatur mengenai Perubahan APBD dan Penyesuaian APBD. Perbedaan hanya terjadi karena ruang lingkup dari anggaran itu sendiri, sedangkan mekanismenya mengacu terhadap APBN. Perubahan anggaran daerah dilakukan karena penyesuaian terhadap perkembangan makro ekonomi sehingga akan berpengaruh terhadap anggaran, dan karena adanya pembiayaan tak terduga yang dibuat untuk semester kedua anggaran tahun berjalan. DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Peraturan Daerah tentang Perubahan Anggaran yang disahkan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran berakhir. Dan jika tidak ada kesepakatan pemerintah daerah menggunakan Perda APBD tahun anggaran yang sudah ditetapkan.

Sama halnya dengan APBN, maka dalam APBD juga perlu diatur mengenai hubungan pemerintah daerah dengan badan lainnya, seperti halnya anggaran negara, dimana pemerintah daerah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal dan menerima pinjaman/hibah kepada/ dari perusahaan negara, dengan terlebih dahulu ditetapkan dalam anggaran negara/daerah; dapat memberikan atau menerima hibah atau pinjaman dari pemerintah/lembaga asing setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat dan DPRD; dapat memberikan pinjaman dan atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPRD; dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal dan menerima pinjaman/hibah kepada/dari badan lain, dengan terlebih dahulu ditetapkan dalam anggaran negara/daerah.

IV.3. Anggaran di Luar APBN/APBD

Berdasarkan prinsip keuangan negara harus dibedakan antara keuangan negara yang melekat pada APBN dan APBD (seperti yang dibahas pada dua bagian sebelumnya) dan keuangan negara yang melekat pada perusahaan negara atau badan-badan lain milik negara, termasuk yang memiliki modal pemerintah sebesar 51 persen. Badan-badan lain disini mengandung pengertian orang atau badan yang menggunakan kekayaan negara, yang ditentukan berdasarkan kebijakan pemerintah, misalnya BUMN atau BUMD, dan termasuk yayasan-yayasan di lingkungan Departemen/Lembaga Non Departemen/TNI/Polri atau perusahaan negara/daerah.

Jika pada keuangan negara dalam pengertian APBN dan APBD pembahasan dan penetapannya dilakukan oleh Pemerintah dan DPR atau Pemerintah Daerah dan DPRD, maka keuangan negara dalam pengertian diluar anggaran ditetapkan oleh masing-masing tetapi wajib menyampaikan neraca kepada DPR atau DPRD. Pembahasan dan penetapan dilakukan oleh masing-masing mengingat penentuan penerimaan dan pengeluarannya tidak terkait dengan pelaksanaan ketatanegaraan, terlebih pemerintah hanya terbatas pada kepemilikan modal.

IV.4. Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara

Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara, pada dasarnya dibedakan antara pertanggungjawaban pengelolaan APBN, APBD, dan anggaran diluar APBN. Pertanggungjawaban pengelolaan APBN adalah pertanggungjawaban pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah kepada DPR dalam bentuk perhitungan anggaran. Sedangkan pertanggungjawaban pengelolaan APBD adalah pertanggungjawaban pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kepada DPRD dalam bentuk perhitungan APBD. Dan untuk pertanggungjawaban pengelolaan anggaran diluar APBN/APBD adalah pertanggungjawaban pengelolaan yang dilakukan oleh masing-masing BUMN/BUMD, yayasan pusat dan daerah kepada DPR/DPRD dalam bentuk laporan keuangan.

Dalam pertanggungjawaban pengelolaan keuangan tersebut, baik APBN, APBD dan anggaran diluar APBN/APBD terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan oleh BEPEKA. Sesuai dengan ruang lingkup dan tujuannya maka dilakukan pemeriksaan keuangan (*financial audit*), pemeriksaan ketaatan (*compliance audit*) dan pemeriksaan kinerja (*performance audit*). Jika pemeriksaan itu dilakukan secara sekaligus maka disebut pemeriksaan komprehensif audit (BEPEKA,tanpa tahun; Sudrajat, 1997). Selanjutnya dalam hal pemeriksaan tanggung jawab pengelolaan keuangan negara maka harus diatur garis besar pemeriksaan keuangan negara, karena secara rinci diatur dalam UU tentang Tanggung Jawab Pemeriksaan Keuangan Negara. Hal yang penting perlu ada adalah aturan yang mengatur tentang DPR dapat meminta BEPEKA untuk melakukan pemeriksaan parsial atas pertanggungjawaban keuangan negara.

Berkaitan dengan kerugian negara, maka perlu adanya pengaturan tentang hal-hal yang berakibat terhadap kerugian negara akibat dari pengelolaan keuangan. Terpenting dalam setiap penyelesaian kerugian negara dari anggaran negara/daerah menjadi penerimaan negara yang dimasukan dalam APBN/APBD. Setiap penyelesaian kerugian negara dari perusahaan negara/daerah dan badan lain menjadi penerimaan perusahaan negara/daerah dan badan lain.

Berkaitan dengan tindak lanjut hasil pemeriksaan keuangan negara, maka yang diatur adalah pengajuan hasil pemeriksaan APBN oleh BEPEKA

(Hapsem I dan 11). Selanjutnya hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan dipergunakan sebagai bahan pengawasan oleh DPR. Dan sebagai akibat dari penyimpangan pengelolaan keuangan negara DPR dapat menggunakan hak-haknya dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

V. KESIMPULAN

Hal mendasar yang perlu diketengahkan dalam keuangan negara adalah mengenai pengertian keuangan negara, dimana keuangan negara didefinisikan sebagai semua hak dan kewajiban negara yang mempunyai nilai uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan perusahaan negara atau badan lain (yayasan) dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang diperoleh negara berdasarkan hak tersebut. Dengan adanya pembatasan tersebut maka perdebatan mengenai lingkup keuangan negara sudah diakhiri.

Keuangan negara juga harus dipandang sebagai sebuah sistem sehingga dalam praktek pengelolaan keuangan negara didalamnya terkait tiga peran lembaga tinggi, yaitu Pemerintah, DPR dan BEPEKA. Ketiga lembaga tinggi tersebut harus mempunyai peran yang seimbang susuai dengan kewenangannya. Pemerintah bersama DPR melakukan pembahasan dan penetapan APBN yang terangkai dalam suatu siklus APBN. Bagi DPR, selain itu juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBN. Sedangkan BEPEKA melakukan pemeriksaan terhadap pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Selanjutnya keuangan negara harus dibedakan antara anggaran negara (APBN), anggaran daerah (APBD) dan anggaran lainnya, seperti BUMN atau BUMD dan yayasan-yayasan milik pemerintah pusat maupun daerah. Adapun hal-hal penting yang perlu mendapat tempat dalam pengaturan mengenai APBN yaitu: masalah defisit anggaran; penyesuaian anggaran; anggaran darurat; anggaran di luar APBN; perubahan anggaran; serta hubungan pemerintah daerah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta pemerintah/lembaga asing dan badan lain. Sedangkan pengaturan mengenai APBD tidaklah berbeda

dengan APBN hanya cakupannya saja yang berbeda. Khusus keuangan dari BUMN/BUMD dan yayasan dimasukan dalam anggaran di luar APBN (*off-budget*).

Kemudian dalam praktek pengelolaan keuangan negara perlu diterapkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan negara, yaitu sistem keuangan harus mempunyai prinsip dasar, sehingga dapat menciptakan akuntabilitas publik. Adapun prinsip yang dimaksudkan, yaitu prinsip cakupan keuangan negara, prinsip perbendaharaan dan prinsip pertanggungjawaban. Selanjutnya pengelolaannya juga harus menerapkan disiplin agregat, efisiensi alokasi, efisiensi operasional dan transparansi.

BIBLIOGRAFI

- Atmadja, Arifin P. Soeria. 1996. "Ruang Lingkup Keuangan Negara Menurut Pasal 23 UUD 1945." dalam *Kapita Selekta Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*. UPT Penerbitan Universitas Tarumanegara. Jakarta.
- Badan Pemeriksa Keuangan. 1997. *Setengah Abad BEPEKA Mengabdi Bangsa*. Sekretariat Jenderal BEPEKA. Jakarta.
- Badan Pemeriksa Keuangan tanpa tahun. "Rancangan Undang-Undang tentang Keuangan Negara."
- Busroh, Abu Daud. 1983. *Pemeriksaan Keuangan Negara*. Rineka Cipta. November.
- Departemen Keuangan. tanpa tahun. "Rancangan Undang-Undang tentang Keuangan Negara."
- Departemen Keuangan Republik Indonesia.tanpa tahun. *Prinsip Keuangan Negara Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Keuangan Negara*. Tim Penyusunan Rancangan Undang-Undang Ketentuan Pokok Keuangan Negara
- "History of Budget Laws." Dokumentasi online dapat dilihat pada <http://www.budget.org/USABIS>.
- Kompas. 2002. "Komisi di Penghujung Penantian". 18 Desember.
- LPEM. 1993. *Buku Pegangan Pelatihan Staf Peneliti di Komisi - Komisi*. Setjen DPR-RI. Jakarta.
- Munandar, Haris. 1998. *Harga Untuk Demokrasi, Krisis Anggaran, Kemacetan Pemerintah Federal dan Utang Nasional Amerika*. Matapena. Jakarta.
- Rafinus, Boby H., dkk. 2000. "Tinjauan Triwulan Perekonomian Indonesia." *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* XLVIII (3), hal.189-310.
- Saefuloh, A. Ahmad.2000."Perkembangan Peran DPR dalam APBN." dalam, *Peran DPR Pasca Amandemen DPR*. P31. Jakarta.

- Saefuloh, A. Ahmad. 2001a. "Kebijakan Defisit Anggaran Dalam Masa Krisis Ekonomi." dalam Edimond Ginting (ed.), *Dimensi APBN Dalam Masa Krisis Ekonomi*. Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI, Jakarta.
- Saefuloh, A. Ahmad. 2001b. "Pembiayaan Defisit Anggaran Indonesia: Perkembangan, Permasalahan dan Implikasi Kebijakan, Serta Prospeknya." *Kajian* 6. 3 September.
- Saefuloh, A. Ahmad. 2002a. "Paradigma Baru Keuangan Publik." *Bisnis Indonesia*, 6 April.
- Saefuloh, A. Ahmad. 2002b. "Banpres dan Pengelolaan APBN." *Bisnis Indonesia*, 23 Mei.
- Schick, Allen. 1999. "A Contemporary to Public Expenditure Management." *Governmance, Regulation and Finance Division*. World Bank Institute.
- Sudrajat, Ajat. 1997. "BEPEKA-RI Kebijakan Sistem dan Aplikasinya." *Bahan Ceramah, Pembekalan dan Penjelasan tentang Peran, Fungsi dan Keberadaan BEPEKA*. Sekretariat Jenderal BEPEKA-RI. Jakarta. Juli.
- Sumosudirdjo, Harjono, dkk. 1983. *Buku Pedoman Bendaharawan, Pegawai Administrasi, Pengawas Keuangan*. Kurnia Esa. Jakarta.
- The World Bank. 2000. "Indonesia, Public Spending in Time of Change". *Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit East Asia and The Pacific Region*. April.
-