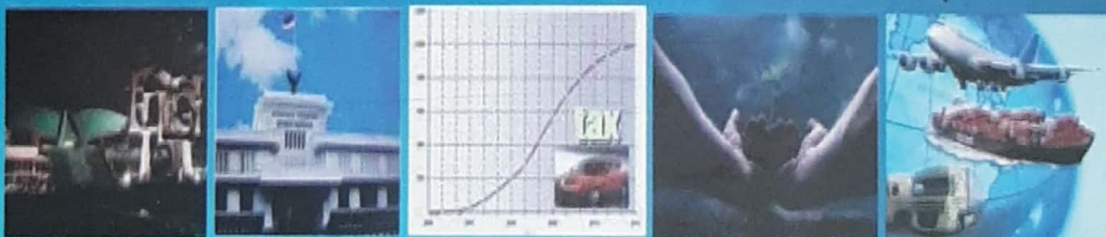


"PERAN PARLEMEN DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN MELALUI UNDANG-UNDANG BAGI KEPENTINGAN PUBLIK"



**PENYUNTING :
MAKMURI SUKARNO, Ph.D.**



**PUSAT PENGKAJIAN PENGOLAHAN DATA DAN INFORMASI
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
JAKARTA
2009**



PERAN PARLEMEN DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN MELALUI UNDANG-UNDANG BAGI KEPENTINGAN PUBLIK

Penyunting : Makmuri Sukarno, Ph.D.

**Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR RI
Jakarta, 2009**

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang

Perpustakaan Nasional RI : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

PERAN PARLEMEN DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN MELALUI UNDANG-UNDANG BAGI KEPENTINGAN PUBLIK

Penyunting: Makmuri Sukarno, Ph.D.
Jakarta: P3DI Setjen DPR RI, 2009

ISBN: 978-979-9052-54-4

Copyright © 2009

Sanksi Pelanggaran Pasal

Undang-Undang No. 12 Tahun 1997 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1987 tentang Hak Cipta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1987.

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan / denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum, suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan / denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta).

ISBN: 978-979-9052-54-4

Dicetak oleh: CV. AGHRINO ABADI

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i
PENGANTAR PENYUNTING	iv
BAGIAN KESATU	
PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK DI DPR :	
IMPLIKASI DARI UU NO. 27 TAHUN 2009 TENTANG	
MPR, DPR, DPD DAN DPRD	
BAB I Pendahuluan	1
BAB II Produk Kebijakan Publik DPR	7
BAB III Fungsi DPR Dan Pembuatan Kebijakan Publik	13
BAB IV Implikasi UU 27/2009 Dan Peran DPR	23
BAB V Penutup	28
BAGIAN KEDUA	
RANCANG BANGUN KEMENTERIAN NEGARA	
BERDASARKAN UU	
BAB I Pendahuluan	31
BAB II Tinjauan Pemikiran	36
BAB III Penentuan Agenda Formal dan Pembahasan	39
BAB IV Implikasi Uu No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Terhadap Struktur Kementerian Negara Ke Depan	56
BAB V Kesimpulan	60
BAGIAN KETIGA	
PERUBAHAN UU NOMOR 34 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK	
DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH, SERTA IMPLIKASINYA	
TERHADAP PENDAPATAN DAERAH PROVINSI DAN	
KABUPATEN/KOTA	
BAB I Pendahuluan	65
BAB II Teori Dan Fungsi Pajak & Retribusi	70
BAB III Peran DPR Dalam Perubahan Uu Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah	82
BAB IV Implikasi Perubahan Uu Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Daerah Dalam APBD	87
BAB V Kesimpulan	99

BAGIAN KEEMPAT

MENUJU PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN MELALUI REVISI UU NO. 23 TAHUN 1997 TENTANG PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

BAB I	Pendahuluan	103
BAB II	Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Konsep Pembangunan Berkelanjutan	121
BAB III	Proses Pembahasan UU No. 32 Tahun 2009	138
BAB IV	Implikasi Pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2009	170

BAGIAN KELIMA

HARAPAN DAN TANTANGAN TERBENTUKNYA LEMBAGA PEMBIYAAAN EKSPOR INDONESIA MELALUI INDONESIA EXIMBANK DALAM UPAYA MEMACU EKSPOR NON-MIGAS

BAB I	Pendahuluan	181
BAB II	Kerangka Pemikiran Dan Tujuan Pembentukan Indonesia Exim Bank	189
BAB III	Perkembangan Ekspor Dan Fungsi Lembaga	199
BAB IV	Penutup	219

DAFTAR TABEL

TABEL 3 -1	Jenis-Jenis Retribusi Daerah	80
TABEL 3 - 2	Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten/Kota Per Provinsi Di Indonesia, Tahun 2001-2006 (Rp.000.000)	89
TABEL 3 -3	Penerimaan Retribusi Daerah Kabupaten / Kota Per Provinsi Di Indonesia Tahun 2001-2006 (Rp.000.000)	90
TABEL 3 -4	Tarif Pajak Daerah Kabupaten / Kota Dalam UU Nomor 34 Tahun 2000 Dan RUU Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah	92
TABEL 3 -5	Rasio Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten/Kota Terhadap PDRB Kabupaten/Kota Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000 (<i>Tax Ratio</i>) Per Provinsi, Tahun 2001-2004 (%)	94
TABEL 5-1	Kinerja Ekspor-Impor Indonesia 2001-2006 (USD Juta)	187
TABEL 5-2	Ekspor Non Migas Menurut Sektor (US\$ Juta)	200

TABEL 5-3	Perbandingan Pertumbuhan Nilai Ekspor Dan pertumbuhan Indeks Harga Komoditas Ekspor Indonesia 2004-2008 (Persen)	209
TABEL 5-4	Perkembangan Nilai Dan Pertumbuhan Ekspor Indonesia ..	212
TABEL 5-5	Peranan Ekspor Nonmigas Terhadap Ekspor Total 2004-2009	213
TABEL 5-6	Pangsa Pasar Ekspor Nonmigas Di Pasar Ekspor Tradisional Dan Nontradisional 2004-2009	214

DAFTAR DIAGRAM

DIAGRAM 5-1	Perkembangan Ekspor Non Migas Indonesia Per Sektor (Juta US \$)	199
-------------	---	-----

DAFTAR GAMBAR

GAMBAR 1-1	Skema Pembahasan Hasil Semester BPK	18
GAMBAR 3-1	Diagram On Tax Inelastic Demand	75
GAMBAR 3-2	Effect Of Tax On Elastic Demand	77
GAMBAR 5-1	Perbedaan Lpei Dan Bank Komersial	194
GAMBAR 5-2	Produk – Produk LPEI	195
GAMBAR 5-3	Sasaran Dan Realisasi Ekspor Nonmigas 2005-2009	211

Kata Pengantar

Kumpulan tulisan ini menampilkan isu yang rentangannya luas dan bervariasi dengan titik tekan perhatian yang berbeda dari masing-masing penulisnya. Salah satu tulisan dari kumpulan tulisan ini berjudul ***Proses Pembuatan Kebijakan Publik di DPR: Implikasi dari UU 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD***. Dalam bagian ini dijelaskan proses politik antar fraksi di DPR dan DPD dalam memutuskan pasal-pasal dalam undang-undang tersebut. Perbedaan yang sejak awal nampak adalah hilangnya frasa “Susunan dan Kedudukan” pada judul undang-undang yang terakhir itu, frasa yang membatasi ruang lingkup substansi undang-undang sebelumnya (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003). Penghapusan itu memberikan ruang lingkup atau cakupan yang lebih luas bagi undang-undang ini, tidak hanya mengatur tentang susunan dan kedudukan lembaga, tetapi juga mengatur hal-hal lain sehingga lebih bersifat komprehensif. Dibanding dengan undang-undang nomor 22 tahun 2003, UU 27/2009 memang memberikan ruang yang lebih besar kepada DPR untuk pengambilan keputusan kebijakan publik. Oleh karenanya tulisan ini mencoba menerangkan “kebaharuan” peran dan proses pembuatan kebijakan publik di DPR dan implikasi dari lahirnya UU 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD itu.

Tulisan lainnya berjudul ***Rancang Bangun Kementerian Berdasarkan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara***. Telah diketahui bahwa perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) melahirkan sejumlah regulasi baru termasuk bagi pelaksanaan kekuasaan eksekutif. Undang-undang ini – yang memberikan rujukan bagi pihak eksekutif dalam pembentukan kementerian Negara – diuraikan oleh penulis sejak dari masalah yang telah timbul atau diantisipasi dapat timbul jika tidak ada undang-undang ini dan rancang bangun kementerian yang disarankan undang-undang tersebut agar pelaksanaan kekuasaan eksekutif khususnya presiden dalam pembentukan kementerian negara yang merupakan prerogatifnya mempunyai dasar, efektif-efisien sekaligus terukur.

Selanjutnya, ***Dampak Perubahan UU Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Terhadap Penerimaan Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota sebagai tulisan ketiga***, membeberkan proses pembahasan/legislasi atas regulasi baru yang dimaksudkan menjadi salah satu instrumen pemacu investasi dan pertumbuhan ekonomi ini berikut implikasinya dari perspektif ekonomi nasional dan regional.

Tulisan berikutnya adalah ***Menuju Pembangunan Berkelanjutan Melalui Revisi UU No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup***. Perubahan pemahaman tentang lingkungan hidup sendiri, hak-hak azasi manusia, otonomi daerah, millenium development goals (MDGs) dan perusakan serta lemahnya undang-undang dan penegakan undang-undang PLH yang lama agaknya menjadi elemen utama dari tulisan ini ketika mengungkapkan mengapa revisi itu dilakukan dan mengapa undang-undang yang baru (UU PPLH tahun 2009) dianggap lebih dapat menjamin pembangunan berkelanjutan.

Tulisan terakhir adalah ***Menanti Kiprah Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia dalam Memacu Ekspor Non-Migas***. Penulisnya antara lain menggambarkan sejarah kelahiran, termasuk urgensi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia dan profile lembaganya yang dengan bantuan pemerintah, secara spesifik diarahkan untuk meningkatkan kepercayaan internasional guna menjaga kelanjutan dan peningkatan ekspor

Tulisan-tulisan di atas, secara umum tidak hanya memperkenalkan substansi dari produk-produk hukum yang baru berikut perbedaannya dengan produk hukum yang digantikannya, melainkan juga - dan yang lebih penting - memaparkan bahwa dari pergeseran substansi itu terdapat proses-proses legislasi, perubahan *lay-out* ruang gerak publik, pemerintah, DPR dan dunia usaha yang secara umum memperlihatkan perubahan konstruksi demokrasi yang lebih memberikan peluang untuk menciptakan sinergi antara masyarakat, negara, dan dunia usaha .

Namun demikian, dilihat dari potensi yang dimiliki para penulis yang hidup di lumbung data seputar legislasi (di sekretariat DPR) yang merekam secara langsung dinamika demokrasi di bilik Senayan, maka dibandingkan potensi yang dimiliki itu, sebagian tulisan ini masih nampak kurang memanfaatkan secara maksimal data yang tersedia dan terkesan lebih mengedepankan tentang hasil /produk hukum, sementara struggle dari berbagai kepentingan yang terlibat pada proses itu seperti sengaja dihindari. Padahal pada proses legislasi yang tak lepas dari tuntutan bahkan kadang-kadang benturan kepentingan ekonomi sosial dan politik berbagai pihak, antara lain publik, partai politik, pemerintah dan DPR, maka para penulis-peneliti yang berkiprah di Sekretariat DPR di atas mempunyai kedudukan mahkota untuk mengungkapkan struggle argumen- kontra argumen yang terjadi. Apalagi mereka diasumsikan mengetahui rentang isu, rentang kutub-kutub pendapat dan mungkin *hidden interest* kelompok kepentingan yang berbeda-beda tetapi

kesemuanya tergiring pada klimaks untuk menyepakati suatu legislasi, maka gambaran yang lebih rinci tentang proses struggle itu sangat diharapkan muncul pada tulisan-tulisan ini. Hal ini karena dengan itu masyarakat pembaca akan mengetahui argumen-argumen yang bertarung di balik kelahiran suatu undang-undang dan apakah posisinya sebagai warga diwakili, sekaligus dapat mengidentifikasi siapa penghela, penghambat dan *free rider* yang terdapat pada proses transformasi yang sedang berjalan. Tulisan seperti itu akan membantu mengantarkan pembaca menjadi aktor demokrasi yang lebih rasional, bukan sekedar spektator, penonton atas tingkah laku kelembagaan beserta elit politiknya belaka. Sebagian tulisan itu memang telah mencoba ke arah seperti ini.

Walaupun demikian, langkah yang telah dilakukan para penulis dengan mencoba menguraikan prolog dan epilog produk-produk hukum patut mendapatkan penghargaan. Dengan tulisan itu masyarakat dapat menduga-duga kemajuan atau kemunduran demokrasi yang sedang berjalan, sekurang-kurangnya dari produk-produk hukum yang dihasilkan. Menurut hemat kami, tulisan-tulisan ini akan membantu pembaca teks undang-undang agar tidak terpaku dalam satu (titik-fase) produk hukum. Dengan prolog dan epilog undang-undang yang digambarkan pada tulisan-tulisan itu, pembaca akan terbantu untuk mengetahui makna dan tujuan suatu undang-undang secara lebih dalam. Hal ini karena dalam kontinum prolog dan epilog dari undang-undang itu terdapat track perjalanan yang menunjukkan posisi dari substansi undang-undang yang baru itu yang menunjuk pada arah perubahan yang diambil. Di bawah cahaya lampu teoretik dan kasus-kasus legislasi yang diambil oleh para penulis, pembaca juga terbantu untuk membaca maksud yang terkandung dan arah yang mengikat secara hukum yang hendak dituju oleh dinamika pemerintahan dan demokrasi.

Kepada para penulis kami ucapkan selamat atas tampilnya tulisan-tulisan tersebut.

Jakarta, Desember 2009

Makmuri Sukarno



BAGIAN KESATU

PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK DI DPR: IMPLIKASI DARI UU NO. 27 TAHUN 2009 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD

Oleh Suhartono¹

¹ Penulis adalah peneliti muda bidang kebijakan publik Sekretariat Jenderal DPR RI

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (DPR RI) pasca gerakan reformasi 1998 dan Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) memiliki kekuasaan yang lebih besar dan peran penting dalam pembuatan kebijakan publik dibanding semasa pemerintahan Suharto atau Orde Baru. Pada masa Orde Baru, DPR hanya menjadi bagian dari sistem formal pengambilan keputusan kebijakan atau dikenal dengan *rubber stamp* dari Pemerintah. Kekuasaan pembentukan undang-undang yang seharusnya dalam pandangan Montesquieu menjadi wilayah lembaga perwakilan DPR, dan eksekusi undang-undang ada pada eksekutif atau pemerintah, sedangkan yang menguji pelaksanaan undang-undang ada pada lembaga peradilan, tetapi dalam prakteknya eksekutif memainkan peran sekaligus sebagai pembentuk undang-undang dan sekaligus sebagai pelaksana undang-undang.

Dalam UUD 1945 sebelum amandemen sebagaimana pasal di bawah ini, posisi DPR memang hanya memberi persetujuan terhadap rancangan undang-undang.

Pasal 20

- (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Sedangkan dalam Amandemen UUD 1945, DPR secara konstitusional memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan setiap rancangan undang-undang harus mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Pasal hasil amandemen tersebut menempatkan DPR lebih kuat secara konstitusional dari pada posisi konstitusional sebelumnya dalam pembentukan undang-undang. Hal ini mendorong terjadi perubahan besar dari peran DPR sebagai *rubber stamp* menjadi DPR yang memiliki inisiatif dan dapat secara kritis membahas setiap rancangan undang-undang yang diusulkan oleh pemerintah.

Perubahan posisi kekuasaan yang dimiliki oleh DPR merupakan cermin adanya pergeseran pendulum antara bentuk pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Lebih tepat apa yang dikonstruksi dalam UUD, kekuasaan membentuk undang-undang merupakan bentuk pembagian kekuasaan daripada pemisahan kekuasaan. Mengapa? Karena ketentuan pada Pasal 20 ayat (1) DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang, namun pada ayat (2) diikuti dengan ketentuan mengenai adanya persetujuan bersama. Ini menunjukkan tidak terjadinya pemisahan kekuasaan legislatif (seperti dalam konsep *Trias politica Montesqueu*), tetapi bentuk pembagian kekuasaan yang sebelumnya eksekutif dominan bergeser DPR lebih kuat, tanpa mengurangi peran eksekutif.

Perubahan konstitusional atas kekuasaan DPR berimplikasi pada peran yang lebih luas dan aktif dari DPR dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Selain itu, Amandemen juga mempertegas fungsi lembaga perwakilan lainnya yaitu fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Penegasan adanya fungsi anggaran dan fungsi pengawasan pada DPR merupakan bagian dari upaya membangun adanya mekanisme *check and balances* antara DPR dan eksekutif. Fungsi anggaran DPR sebagaimana tertulis dalam UUD 1945 Pasal 20A dapat dilihat sebagai bagian dari kekuasaan DPR dalam membentuk undang-undang. Hanya saja, dalam konstruksi ketatanegaraan inisiatif dari pelaksanaan fungsi anggaran berada pada sisi eksekutif, yang dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 Presiden sebagai pihak yang mengajukan usulan rancangan anggaran pendapatan negara (RAPBN) tiap tahunnya.

Perubahan konstruksi fondasi ketatanegaraan tersebut berimplikasi pada perubahan peraturan organik atau turunannya. Salah satunya adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kelembagaan MPR, DPR dan DPD. Pengaturan atas DPR juga memiliki keterkaitan dengan Undang-undang lainnya seperti UU 10/2004 mengenai pembentukan undang-undang dan UU 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU 23/2005 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Sejumlah peraturan perundang-undangan tersebut memiliki keterkaitan yang kuat dengan pelaksanaan fungsi DPR dalam membuat kebijakan publik.

Sebelum bentuknya menjadi Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, DPR diatur dalam Undang-Undang 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Perubahan judul dari undang-undang mengenai DPR tersebut merupakan bagian dari perubahan paket undang-undang politik yaitu: partai politik, pemilihan anggota legislatif dan Presiden. Perubahan-

perubahan tersebut didorong oleh perubahan iklim politik dan perubahan keinginan dalam mengatur ruang politik baik ke arah yang lebih demokratis dan sekaligus memantapkan upaya konsolidasi demokrasi. Gagasan-gagasan tentang perubahan tersebut mewarnai perdebatan yang muncul dalam pembahasannya.

Dari sisi DPR sendiri, UU 27 tahun 2009 diharapkan mampu membangun lembaga legislatif yang kuat dan dapat menjalankan peran *check and balances* secara efektif dalam sistem politik atau ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dalam daftar inventarisasi masalah yang diajukan oleh fraksi-fraksi di DPR. Perubahan yang paling menonjol terutama dari perubahan judul yang menghilangkan kata "susunan" dan "kedudukan". Argumentasinya, DPR menginginkan bahwa undang-undang tersebut memberikan landasan hukum yang jelas dan tegas terkait dengan hubungan antara DPR dengan eksekutif dan lembaga negara lainnya. Aturan yang menyangkut hubungan antar lembaga negara lainnya dalam UU 22 tahun 2003 sangat minim, sehingga banyak aturan operasionalnya diserahkan kepada perangkat aturan yang lebih rendah.

Dalam ruang lingkup DPR, pengaturan tersebut banyak diatur dalam Tata Tertib DPR. Dalam lingkup ini, proses pelaksanaan fungsi dan penggunaan hak DPR yang berkonsekuensi pada hubungan legislatif dan eksekutif terutama dalam pembuatan kebijakan publik agaknya tidak cukup hanya diatur dalam ruang Tata Tertib DPR, tetapi harus menjadi muatan undang-undang yang ikatan hukumnya lebih luas dari perturan yang berada di bawahnya.

Kalangan DPR juga menyadari bahwa secara konstitusional DPR selain memiliki tiga fungsi yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan, juga memiliki peran lain yang secara konstitusional tidak ditulis, namun dalam operasionalnya melekat dalam kegiatan DPR sehari-hari. Dalam pembahasan Undang-undang 27 tahun 2009 berkembang pemikiran tentang pentingnya landasan hukum dari gerak anggota Dewan dalam merepresentasikan atau mewakili konstituen dari daerah pemilihannya. Pemikiran ini *concern* dengan terbatasnya ruang representasi dari anggota Dewan di daerah pemilihannya. Ruang representasi ini seharusnya menjadi sarana bagi anggota DPR dalam menyerap dan mengartikulasikan aspirasi konstituennya ke dalam proses pembuatan kebijakan publik di DPR.

Menjawab persoalan-persoalan tersebut, ketentuan yang lahir dalam UU 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD berusaha menempatkan DPR dalam mekanisme konstitusional yang memainkan perannya yang lebih besar dalam pembuatan kebijakan publik. Implikasi penting dari UU tersebut

terhadap proses pembuatan kebijakan publik perlu dipahami lebih jauh, karena implikasi ini akan memberikan landasan baru bagi bekerjanya DPR untuk periode 2009-2014. Tujuan tulisan ini adalah untuk memberikan gambaran serta analisa atas implikasi terhadap mekanisme atau proses pembuatan kebijakan di DPR.

B. Kerangka Pemikiran

Peran parlemen dalam pembuatan kebijakan menurut Mezey² merupakan cerminan dari tingkat kemampuan parlemen dalam melakukan penyeimbangan kekuasaan terhadap kekuasaan eksekutif. Kekuatan dan kelemahan parlemen dalam membuat kebijakan dipengaruhi oleh hambatan-hambatan dari eksekutif yang bersumber dari konstitusi (pembagian/pemisahan kekuasaan), persamaan atau perbedaan kepentingan dengan eksekutif, tuntutan atau dukungan dari konstituen.

Dalam kerangka seperti itu, Mezey membagi peran parlemen dalam proses pembuatan kebijakan ke dalam lima model. *Pertama*, parlemen yang aktif, bila parlemen memiliki kekuasaan untuk menolak, mengubah atau mengabaikan proposal kebijakan yang diajukan oleh pemerintah. Selain itu, dalam menjalankan kekuasaan tersebut, peran dan fungsi parlemen juga dipengaruhi oleh tingkat dukungan masyarakat. Model *kedua* disebut sebagai parlemen *Vulnerable*, adalah parlemen yang memiliki kekuasaan untuk menolak, merubah atau mengabaikan proposal kebijakan pemerintah tetapi mudah diintervensi oleh kepentingan eksekutif melalui pemenjaraan para anggota legislatif ataupun dijatuhkan oleh perilaku korupsi sehingga tidak mudah mendapat dukungan dari masyarakat.

Model *ketiga* adalah parlemen yang bersifat reaktif, dimana kekuasaan parlemen tidak dapat dipisahkan dengan kekuasaan eksekutif. Hal ini terjadi dalam sistem parlemen, dimana eksekutif adalah kelompok politisi yang menguasai parlemen, sehingga mayoritas produk legislasi berasal dari partai pemerintah yang menguasai parlemen. Untuk itu disiplin partai begitu kuat menguasai pilihan kebijakan yang diambil fraksinya, sehingga peran elit partainya lebih menentukan dibanding dengan tuntutan dari masyarakatnya.

Masih dalam kategori yang dipengaruhi oleh elit partai, model *keempat*, adalah model parlemen yang marginal, yaitu ketika secara konstitusional eksekutif dapat dengan mudah membubarkan parlemen dan parlemen memiliki

² Mezey, Michael L, 1979. *Comparative Legislatures*, Duke University Press

kekuasaan terbatas dalam bidang legislasi maupun anggaran. Posisi marginal parlemen dipengaruhi oleh undang-undang darurat yang memberikan kekuasaan eksekutif untuk membubarkan parlemen. Keberadaan parlemen sangat tergantung oleh konstelasi hubungan antara elit politik eksekutif dan elit politik partai politik.

Model *kelima* adalah parlemen yang minimal perannya, dimana parlemen tidak memiliki kekuasaan untuk menolak atau pun mengamandemen proposal kebijakan yang diajukan oleh pemerintah. Parlemen juga tidak memiliki kekuasaan yang penting dalam membuat keputusan secara konstitusional, hanya peran yang melalui elit tertentu saja dan tidak ada jaminan secara konstitusional bahwa hasilnya juga memiliki legitimasi.

Sedangkan dari sisi analisa terhadap kebijakan publik menurut pemikiran Guy Peters³ dibagi dalam tiga bentuk tingkatan analisa yaitu analisa terhadap pilihan kebijakan yang diputuskan oleh politisi, pegawai negeri atau lainnya yang merupakan bagian dari penggunaan kekuasaan publik dan diarahkan untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat secara luas. Analisa kedua diarahkan pada produk kebijakan atau output kebijakan yaitu tingkatan dimana pemerintah melaksanakan kebijakan ditandai dengan adanya belanja pemerintah, belanja pegawai, sosialisasi peraturan yang berpengaruh pada kehidupan masyarakat. Pada tingkat ketiga adalah pada analisa dampak kebijakan berupa *effect* dan *outcome* dari kebijakan.

Dalam tingkatan analisa pertama dalam kerangka aktor pembuat kebijakan, peran politisi menjadi penting dalam proses pembuatan kebijakan. Ruang bagi politisi dalam pembuatan kebijakan dijalankan dalam ruang kekuasaan legislatif atau eksekutif. Di sisi eksekutif, bagi politisi peran yang dimainkan tergantung posisinya di kabinet apakah sebagai kepala eksekutif atau Presiden. Sedangkan politisi di luar eksekutif bermain melalui parlemen yang dalam konsep pembagian atau pemisahan kekuasaan dijalankan melalui parlemen atau DPR.

Peran politisi di parlemen sangat tergantung dengan besar kecilnya kekuasaan parlemen yang diberikan oleh Konstitusi. Dalam konsep pemisahan kekuasaan yang dianut oleh Amerika, kekuasaan membentuk UU sepenuhnya dimiliki oleh DPR. Posisi eksekutif hanya memberikan veto atas UU yang disahkan oleh DPR, ketika bertentangan dengan kepentingan eksekutif. Eksekutif tidak terlibat dalam pembahasan UU. Pertemuan antara eksekutif dan legislatif

³ Peters, B. Guy, 1982. *American Public Policy*, Franklin Watts, New York.

hanya pada saat proses pengawasan yang dilakukan oleh DPR. Hanya UU APBN yang diajukan oleh Presiden untuk disetujui oleh DPR. Selebihnya kontak langsung terjadi dalam kaitan fungsi pengawasan.

Dalam kerangka konstitusi di Indonesia, DPR memiliki kekuasaan membentuk UU, namun UU dibahas dan disetujui bersama dengan Pemerintah. Kerangka ini menempatkan kekuasaan membentuk UU masih terbagi antara legislatif dengan eksekutif. Dari kekuasaan membentuk UU, DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Ketiga fungsi DPR tersebut merupakan mesin konstitusional bagi DPR dalam memproses produk kebijakan publik.

Secara spesifik, kekuasaan membentuk UU menjadi sumber kekuasaan menghasilkan produk kebijakan yang paling utama. Menurut Guy Peter⁴ (1982:6) UU merupakan produk kebijakan yang bersifat khas, karena pertama, semua warga negara dianggap mengetahui dan wajib menjalankannya. Dalam konteks kebijakan, UU merupakan instrumen untuk memenuhi hak-hak warga negara yang diberikan oleh konstitusi seperti UU ratifikasi HAM, UU Pemilu dan lain-lain.

Kedua, UU berfungsi sebagai instrumen untuk melakukan rekayasa ekonomi dan sosial untuk mencapai tingkat tertentu kondisi ekonomi atau sosial yang ingin dicapai oleh pemerintah. Dalam hal ini seperti UU BUMN, UU Pelayanan Publik dan UU yang berhubungan dengan ekonomi dan sosial lainnya. UU tersebut melakukan pembelaan dan pembatasan. Pembelaan terhadap perusahaan negara agar mampu memberikan keuntungan bagi negara atau memberikan pelayanan publik secara profesional. Untuk itu diciptakan pembatasan terhadap para kompetitor dari luar negeri agar perusahaan negara dapat bersaing secara leluasa.

Ketiga, UU dapat bertujuan untuk menciptakan sebuah kewajiban kepada warga negara untuk melakukan sesuatu karena negara membutuhkan. Hal ini terjadi ketika negara dihadapkan pada sumber daya manusia yang terbatas dalam menghadapi ancaman dari luar. Untuk itu, dengan UU seperti wajib militer, warga negara diwajibkan dengan mengesampingkan haknya, karena negara ditempatkan sebagai prioritas.

⁴ Ibid, hal 6

BAB II

PRODUK KEBIJAKAN PUBLIK DPR

A. Produk Legislasi

Kekuasaan membentuk undang-undang merupakan sumber kekuasaan konstitusional yang dimiliki oleh DPR. Untuk menjalankan kekuasaan tersebut DPR menjalankan fungsi legislasi. Produk utama dari fungsi legislasi adalah undang-undang. Undang-undang merupakan produk politik yang menjadi landasan hukum aktivitas pemerintahan, kenegaraan, maupun kehidupan masyarakat.

Undang-undang sendiri merupakan salah satu produk kebijakan publik yang penting karena mengatur hubungan antara negara, masyarakat dan pasar. Dalam konteks hubungan tersebut setiap undang-undang yang dilahirkan oleh DPR sarat dengan tarik menarik kepentingan diantara pemangku kepentingan tersebut.

Dalam dinamika hubungan negara, masyarakat dan pasar, produk undang-undang yang dihasilkan oleh DPR bersama pemerintah minimal mencerminkan kepentingan yang direpresentasikan oleh pemerintah dan DPR. UU 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD merupakan salah satu produk undang-undang yang mengatur hubungan antara DPR dengan Pemerintah dan antara DPR dengan DPD dan MPR. Dalam kaitan dengan hubungan DPR dengan lembaga negara lainnya, UU 27/2009 membangun relasi baru DPR dan DPD dalam proses pembahasan UU yang cenderung untuk memberdayakan DPD dalam proses pembuatan UU. Hal ini tentunya memenuhi kepentingan masyarakat, karena selama ini DPD tidak diberikan posisi atau peran penting dalam proses pembentukan UU. Padahal secara konstitusional keberadaan DPD sebagai saluran aspirasi dari daerah.

Ketentuan dalam UU 27/2009 ini menjadikan ruang pembentukan UU bukan hanya menjadi domain dari pemerintah dan DPR saja tetapi dalam bidang tertentu sesuai dengan UUD 1945 harus melibatkan DPD. Dampaknya UU yang akan dihasilkan oleh DPR akan dipengaruhi oleh variabel baru yaitu suara dari DPD yang akan mewakili perspektif kedaerahan. Keterlibatan DPD dalam proses pembentukan UU sempat menjadi perdebatan, pada tingkat dan kewenangan apa dalam proses pembentukan UU DPD dapat terlibat, karena di dalam konstitusi proses persetujuan atas RUU dilakukan oleh DPR dan Presiden. Di dalam proses pengambilan keputusan untuk menyetujui sebuah RUU, proses persetujuan sudah terjadi pada saat proses pembahasan atau dikenal dalam UU 27 Tahun

2009 dengan pembicaraan tingkat I (satu). Jalan keluar yang dipilih oleh UU Nomor 27 Tahun 2009 adalah memberikan kesempatan DPD terlibat pembahasan dalam pembicaraan tingkat I, dan tidak pada pembicaraan tingkat II (pengambilan keputusan/persetujuan). Pengaturan dalam UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD memberikan ruang yang lebih lebar bagi DPD dalam proses pembentukan UU daripada pengaturan dalam UU 22 tahun 2003.

Produk legislasi lainnya yang juga sering menjadi perdebatan adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang diajukan oleh pemerintah kepada DPR yang diajukan dalam kondisi mendesak. Produk UU yang berasal dari Perppu menjadi perdebatan politik, terutama dari sisi urgensi keluarnya Perppu yang sering mengundang kritik dari DPR. Salah satunya dalam kasus Perppu Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK) untuk menjadi dasar hukum lahirnya kebijakan mengatasi krisis keuangan nasional akibat krisis keuangan global pada tahun 2008. Perppu tersebut pada akhirnya ditolak oleh DPR, sehingga tidak dapat menjadi dasar hukum bagi kebijakan Bailout Bank Century yang berujung pada penggunaan hak angket DPR. Perppu menjadi UU merupakan produk legislasi yang penting tersebut sering menjadi pertarungan politik karena urgensi mendesaknya sarat dengan kepentingan baik dari sisi pemerintah maupun fraksi-fraksi di DPR.

B. Produk Pelaksanaan Fungsi Anggaran

Kekuasaan menjalankan fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR dapat dilihat dari tiga produk hukum yang dihasilkan oleh DPR. Pertama Undang-Undang tentang Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang menentukan berapa penerimaan dan belanja pemerintah dalam satu tahun. Dalam produk hukum ini, DPR diposisikan memberikan persetujuan atau tidak memberi persetujuan terhadap proposal APBN yang diajukan pemerintah pada tahun sebelumnya. Apabila DPR tidak memberikan persetujuan, maka pemerintah harus menggunakan APBN tahun sebelumnya. Kedua, persetujuan atau tidak persetujuan terhadap proposal RUU tentang Perubahan APBN, produk UU ini ditujukan untuk memberikan landasan hukum bila pada pelaksanaan APBN tahun berjalan ada faktor-faktor ekonomi yang menyebabkan APBN perlu mengalami perubahan terutama ketika terjadi perubahan terhadap belanja. Sedangkan ketiga, dalam melaksanakan fungsi anggaran, DPR memberikan persetujuan atas pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dalam bentuk UU.

Dari ketiga produk UU tersebut, masyarakat atau pasar menyoroti atau menaruh perhatian penuh terhadap UU APBN. Di dalam UU APBN, faktor belanja pemerintah menentukan pertumbuhan ekonomi. Hal ini dikarenakan pertumbuhan ekonomi atau *Gross Domestic Bruto* (GDP) saat ini masih memiliki ketergantungan besar dari belanja pemerintah dalam APBN. Masyarakat dan pasar juga sering mereaksi terhadap asumsi-asumsi ekonomi yang dijadikan acuan dalam penetapan APBN. Asumsi-asumsi tersebut mempengaruhi ekspektasi pasar terhadap permintaan maupun penawaran yang berkembang atas asumsi-asumsi tersebut. Padahal kewenangan pokok yang dimiliki DPR adalah seberapa besar dana negara yang bisa dibelanjakan oleh pemerintah. UU ini juga mengatur berapa penerimaan dan dari sumber mana penerimaan itu untuk memenuhi rencana belanja pemerintah.

UU APBN sangat mempengaruhi kehidupan masyarakat, olehkarenanya saat ini kenaikan harga minyak atau kebutuhan pokok dapat dilihat indikasinya dalam APBN. Semakin besar penurunan subsidi bahan bakar minyak (BBM), maka akan berpengaruh pada peningkatan harga kebutuhan pokok. Produk APBN yang dalam konstruksi tata negara adalah kewenangan DPR untuk menyetujui atau tidak sejumlah belanja pemerintah, memiliki dampak luas bagi kehidupan masyarakat dan pasar. Dalam kerangka politik, Harold Laswell⁵ sudah memberikan gambaran bahwa politik merupakan fungsi dari *who gets what, when and how*. APBN menjadi instrumen pembagi tentunya bagi kesejahteraan seluruh rakyat. Walaupun tidak dapat dipungkiri, di dalam APBN terdapat komponen keberpihakan politik yang direpresentasikan oleh aktor politik di parlemen maupun eksekutif.

APBN dapat menjadi indikator politik anggaran yang disepakati antara DPR dan pemerintah. Seperti persetujuan atas kebijakan stimulus fiskal sebesar 73,1 triliun yang dimasukkan dalam UU APBN Perubahan 2008 sebagai respon atas krisis keuangan global yang mempengaruhi perdagangan internasional. Stimulus tersebut salah satunya digunakan untuk menutupi pemotongan pajak terutama untuk menstimulus kelas menengah ke atas agar mempertahankan konsumsinya sehingga agregat permintaan dalam negeri dapat dipertahankan dari keterpurukan pertumbuhan ekonomi. Hal yang sama juga terjadi pada adanya kompensasi atas kenaikan harga BBM dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai dan Kredit Usaha Rakyat. Indikator politik anggaran tentunya akan terlihat pada

⁵ Marvick, Dwaine, 1980. *The Work of Harold D Lasswell: His Approach, Concerns, and Influence. Political Behavior, Vol. 2, No 3 1980.*

besaran anggaran dan arah kebijakan yang didukung dengan anggaran dalam APBN.

C. Produk Pelaksanaan Fungsi Pengawasan

Dalam melakukan pengawasan, DPR memiliki sejumlah kewenangan dan mekanisme dalam melakukan tugas dan fungsi pengawasan. Pengawasan merupakan fungsi *check* atas kebijakan atau kegiatan pemerintah terhadap pelaksanaan UU. Menurut UU Nomor 27 tahun 2009, DPR melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN serta kebijakan pemerintah. Pengawasan terhadap APBN merupakan bagian dari pelaksanaan UU, karena APBN dituangkan dalam bentuk UU. Sedangkan kebijakan pemerintah disebutkan dalam pelaksanaan hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat sebagai objek penyelidikan atau permintaan keterangan DPR kepada pemerintah.

Produk dari fungsi pengawasan adalah keputusan DPR untuk menilai apakah dalam kebijakan atau tindakan pemerintah sesuai atau tidak sesuai dengan UU. Persetujuan atau tidak persetujuan merupakan posisi DPR sebagai lembaga negara yang diberikan kekuasaan untuk melakukan *check and balances* terhadap kekuasaan eksekutif yang sesuai konstitusi memiliki kewenangan mengambil kebijakan atau tindakan baik sebagai pelaksana UU. *Check* terjadi saat pemerintah yang mengajukan RUU, sedangkan *balances* terjadi sebaliknya saat DPR mengajukan RUU.

Pengawasan DPR menurut UU, juga dilakukan melalui pengawasan komisi, penggunaan hak-hak DPR (interpelasi, angket dan menyatakan pendapat), maupun konfirmasi politik DPR terhadap pengajuan calon pejabat publik yang diajukan oleh pemerintah. Ketiga mekanisme tersebut memiliki mekanisme dan sifat pengambilan keputusannya berbeda antara satu proses dengan proses lainnya sesuai perundang-undangan yang memandatkan DPR untuk memberi persetujuan ataupun pengusulan atas calon pejabat publik.

Pengawasan komisi terhadap pelaksanaan UU, produknya adalah kesimpulan atau hasil rapat kerja antara DPR dengan pemerintah. Rapat kerja antara DPR dan pemerintah dilakukan terhadap materi pelaksanaan kebijakan, pelaksanaan UU maupun pelaksanaan APBN. Seperti pada masa DPR 2004-2009 dalam kasus pengawasan kebijakan penanganan krisis keuangan, melalui komisi XI yang membidangi sektor keuangan lahir sejumlah rekomendasi untuk

penanganan krisis dan juga sebagian berujung pada penolakan Perppu Nomor 4 Tahun 2008.

Dalam mengawasi pelaksanaan UU, khususnya APBN, DPR dapat memanfaatkan laporan hasil pemeriksaan BPK, hasil pengawasan DPD ataupun dari pengaduan atau laporan masyarakat. DPR menindaklanjuti laporan-laporan tersebut dengan melakukan rapat dengan pemerintah. Dalam rapat-rapat tersebut DPR mengajukan pertanyaan ataupun klarifikasi berdasarkan laporan-laporan yang diterimanya. Proses ini menghasilkan sejumlah kesimpulan DPR dengan pemerintah baik itu menindaklanjuti dengan perubahan atau perbaikan kebijakan ataupun rekomendasai DPR untuk meminta BPK melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu untuk memperoleh bukti yang cukup apabila pelaksana kebijakan diduga melakukan pelanggaran hukum.

Di antara hak-hak DPR dalam melakukan pengawasan penggunaan hak angket yang paling menonjol baik di mata masyarakat maupun dari sisi politiknya. Hal tersebut disebabkan bahwa hak angket pasca reformasi telah mengakibatkan terjadinya pemakzulan terhadap Presiden Abdurrahman Wahid dalam kasus "Bulog dan Brunei gate". Walaupun DPR 2004-2009 juga beberapa kali menggunakan hak angket, hal tersebut tidak berujung kepada pemakzulan. Artinya bahwa hak angket pada satu sisi memiliki kekuatan untuk mengimbangi kekuasaan eksekutif, tetapi sekaligus sebagai sarana DPR untuk memperdalam fungsi pengawasannya pada kebijakan pemerintah yang telah melanggar UU.

Persoalannya Angket merupakan instrumen DPR dalam desain parlementer yaitu dalam pengaturan di UU Nomor 6 Tahun 1954. Sedangkan dalam sistem presidensiil, seharusnya Presiden tidak bisa dimakzulkan berdasarkan kebijakan yang telah diambilnya. Presiden bisa dimakzulkan apabila Presiden melakukan tindak pidana atau melakukan pengkhianatan pada negara. Dalam UU 27 Tahun 2009, Angket merupakan hak DPR untuk menyelidiki suatu kebijakan yang diduga melanggar UU. Oleh karenanya, Angket bukanlah secara otomatis menjadi instrumen untuk pemakzulan, tetapi hanya sebagai instrumen untuk mengoreksi kebijakan yang dinilai keliru ataupun melanggar UU.

Konstruksi angket yang demikian, secara konstitusional memungkinkan DPR melakukan pemeriksaan atau penyelidikan atas kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Kewenangan ini dapat mendorong DPR untuk mengoreksi kebijakan tersebut atau bahkan memberhentikan pejabat publik yang bertanggungjawab terhadap kebijakan tersebut. Walaupun secara konstitusional DPR tidak memiliki kewenangan untuk memberhentikan pejabat publik selain Presiden, namun hasil penyelidikan yang memiliki bukti kuat secara politik dan

mendapat dukungan publik, akan menjadi tekanan bagi eksekutif untuk menjalankan rekomendasi DPR tersebut. Sebaliknya bila hasil penyelidikan tidak memperoleh bukti-bukti yang kuat adanya pelanggaran terhadap UU, maka DPR tidak memiliki dukungan dari masyarakat untuk merekomendasikan pemakzulan terhadap pejabat publik yang bertanggungjawab.

Apabila konstruksi Angket sebagai instrumen koreksi atas kebijakan, maka pemakzulan atas Presiden sebagai pimpinan eksekutif hanya bisa dilakukan DPR dengan menggunakan hak menyatakan pendapat DPR menurut UU 27/2009. Adapun sebelum menggunakan hak menyatakan pendapat tersebut DPR dapat melakukan penyelidikan dengan menggunakan Hak Angket ataupun langsung menyatakan pendapat apabila DPR sudah cukup memiliki bukti untuk menyatakan Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan pada negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

BAB III

FUNGSI DPR DAN PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK

Dari pembahasan produk yang dihasilkan oleh DPR, tampak bahwa produk-produk DPR semuanya merupakan produk kebijakan publik yang memiliki dampak pada kehidupan masyarakat, bahkan secara khusus mempengaruhi hubungan kekuasaan antara lembaga negara. Adapun setiap produk kebijakan tersebut dihasilkan atau dilahirkan melalui proses yang berbeda-beda tergantung pada fungsi apa yang sedang dijalankan oleh DPR. Secara umum, proses pembuatan kebijakan oleh DPR tergantung pada fungsi konstitusional yang dijalankannya.

Proses pembuatan kebijakan menjadi penting, karena bagi publik proses pembuatan kebijakan yang berdampak pada kehidupan mereka harus dilakukan secara transparan dan akuntabel. Selain itu, proses pembuatan kebijakan di DPR juga melibatkan eksekutif dan lembaga negara lainnya, sehingga prosedur pembuatan kebijakan harus memiliki posisi hukum dan konstitusional yang jelas. Dua argumentasi tersebut menjadi salah satu dasar perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menjadi UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Perubahan tersebut menghendaki bahwa proses pembuatan kebijakan publik di DPR memiliki landasan hukum yang kuat dan mengikat lembaga negara lainnya. Hal tersebut tampak dari pertimbangan lahirnya UU Nomor 27 Tahun 2009 yang menghendaki lembaga perwakilan mampu mewujudkan nilai-nilai demokrasi dan menyerap dan memperjuangkan aspirasi masyarakat.

"...bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara;"

"...bahwa dalam rangka peningkatan peran dan tanggung jawab lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, lembaga perwakilan daerah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu diganti;"

Dari butir menimbang dalam UU 27/2009 diatas menunjukkan bahwa pembentukan UU tersebut untuk memenuhi keinginan meningkatkan peran dan tanggungjawab dari lembaga perwakilan rakyat. UU ini juga bertujuan untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi, menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat. Salah satu usaha untuk mewujudkan keinginan memperkuat lembaga perwakilan rakyat melalui penguatan proses pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan serta pengaturan sejumlah kewenangan yang terkait dengan hubungan antara legislatif dan eksekutif.

Penguatan dari sisi proses pelaksanaan fungsi bertujuan untuk memberikan legalitas formil pelaksanaan fungsi legislasi, pengawasan, anggaran dan dalam merepresentasikan aspirasi masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, pada saat pembentukan UU 27/2009, DPR sempat mengalami tekanan dari publik akibat tertangkap tangan sejumlah anggota DPR karena menerima gratifikasi. Kejadian tersebut menginspirasi DPR ketika menyusun UU 27/2009 dengan memperjelas proses pelaksanaan tugas konstitusional DPR agar lebih terbuka dan partisipatif. Sebagian besar fraksi juga berkeinginan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada DPR melalui perbaikan proses dan tugas dari alat kelengkapan DPR agar semakin transparan dan akuntabel. Untuk itu, sejumlah konstruksi proses dan tugas alat kelengkapan di dalam Tata Tertib DPR dijadikan ketentuan dalam UU. Disamping diharapkan memiliki dasar legalitas formal yang kuat, dengan menjadi bagian dalam UU proses pembuatan kebijakan di DPR menjadi lebih transparan dan partisipatif.

A. Proses legislasi

Dalam proses legislasi ada beberapa poin penting yang berhasil dirumuskan dalam UU ini. Pertama UU ini mempertegas posisi DPR dalam proses pembuatan UU. UU ini mempertegas rumusan UUD 1945 yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU. Penegasan tersebut penting, mengingat dalam konstruksi ketatanegaraan Republik Indonesia, sumber kekuasaan DPR menurut konstitusi terletak pada kekuasaan membentuk UU. Upaya untuk memperkuat kekuasaan membentuk UU ini dilakukan dengan memberikan ruang yang lebih luas bagi lahirnya usul inisiatif

dari perorangan anggota DPR. Di masa sebelumnya, yaitu dalam UU Nomor 22 tahun 2003, usul inisiatif ini harus mendapat dukungan sekurang-kurangnya 13 orang anggota DPR. Syarat ini kurang memberikan stimulus bagi anggota untuk mengajukan usul inisiatif. Batasan tersebut juga kurang menstimulasi anggota untuk memiliki kinerja yang baik dalam legislasi dan mempertanggungjawabkan kepada konstituennya.

Dalam menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang, sumber rancangan undang-undang, selain dari anggota DPR, juga berasal dari komisi, gabungan komisi, Baleg, DPD dan Presiden. Dalam konteks sumber dari RUU, DPR menetapkan proses pengajuannya secara berbeda. RUU yang bersumber dari internal DPR perlu mendapatkan persetujuan paripurna DPR terlebih dahulu sebelum meminta pemerintah untuk mem bahas nya dengan DPR. Sedangkan RUU dari Pemerintah cenderung untuk segera dibahas oleh DPR. Sedangkan RUU dari DPD, apabila paripurna DPR menerima usul RUU DPD tersebut, maka RUU dianggap sebagai RUU dari DPR, dan DPR yang meminta Pemerintah untuk mem bahas nya.

Kedua, kemajuan dalam UU 27/2009 juga bisa ditemukan dalam proses legislasi karena sudah memberikan ruang bagi DPD untuk ikut serta dalam pembahasan UU atau dalam pembicaraan tingkat I. Sebelumnya peran DPD yang dibentuk secara konstitusional tersebut memiliki peran yang terbatas dalam proses legislasi di DPR. DPD hanya dapat mengusulkan, memberikan pertimbangan atas sejumlah RUU yang terkait dengan kewenangan konstitusionalnya. Akibatnya peran DPD dalam kurun waktu 2004-2009 kurang terlihat dalam proses legislasi. Seharusnya, DPD mampu membawa aspirasi daerah dalam proses perumusan UU.

Ketiga, kemajuan lain dari sisi proses legislasi UU memperjelas posisi tugas diantara Alat Kelengkapan Dewan (AKD) dalam proses pembentukan UU. Pengaturan mengenai pembagian tugas Komisi dan Badan Legislasi serta Panitia Khusus semakin jelas. Komisi dalam UU 27/2009 menekankan bagaimana proses legislasi, anggaran dan pengawasan dari komisi. Komisi yang sebelumnya lebih diidentikan sebagai fungsi pengawasan, dalam kerangka UU baru tersebut memainkan fungsi legislasi dan anggaran. Perubahan ini didasarkan pada kenyataan bahwa dalam proses pembuatan kebijakan komisi dengan spesialisasi pembedaan seharusnya memiliki kemampuan dalam melakukan pembahasan UU yang terkait dengan mitranya. Penegasan adanya pembahasan UU di tingkat Komisi menjadikan peran Komisi yang juga penting dalam proses pembentukan UU, yang pada kurun waktu sebelumnya peran ini kurang berkembang.

Dalam konteks hubungan diantara AKD tersebut, walaupun terjadi pengutan peran komisi, UU 27/2009 tetap memberikan peran yang sama dengan Badan Legislasi (Baleg). Posisi Baleg yang startegis terletak pada proses penyusunan rancangan dan penetapan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) baik untuk lima tahunan maupun satu tahunan. Posisi ini mengembalikan peran legislasi (penyusunan UU) yang sebelumnya lebih diberikan ke Baleg menjadi terdesentralisasi kepada Komisi. Perubahan ini diharapkan berdampak pada peran Komisi yang semakin besar dalam proses pembentukan UU, dimana setiap anggota yang duduk di Komisi dapat mengoptimalkan kekuasaan untuk mengusulkan UU melalui mekanisme di Komisi sebelum menjadi usulan DPR. Desentralisasi juga akan mempermudah pengukuran terhadap kinerja DPR dalam pembentukan undang-undang secara sektoral, karena yang dibahas oleh komisi terkait dengan bidang atau sektor yang ditanganinya.

Selain itu juga, masyarakat dapat dengan mudah mengidentifikasi peran AKD dalam pembahasan UU, karena komisi sebagai AKD yang bersifat tetap lebih mudah diidentifikasi bidangnya. Hal ini akan mendorong secara aktif masyarakat menyampaikan aspirasinya melalui AKD yang membidangnya.

B. Proses Pengawasan

Fungsi pengawasan, secara konstitusional bukan sumber kekuasaan DPR, tetapi merupakan turunan dari kekuasaan membentuk UU. Untuk menjalankan kekuasaan membentuk UU, DPR oleh konstitusi diberikan fungsi pengawasan. Hubungan antara kekuasaan membentuk UU dengan fungsi pengawasan terletak pada kaitan antara aturan main dan juga prosedur dalam UU yang disusun oleh DPR menjadi bagian dari *rule of the game* bagaimana eksekutif bekerja atau membuat kebijakan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan. Pengawasan adalah bagian dari upaya menjaga UU sebagai instrumen pelaksanaan kekuasaan eksekutif. Dalam kerangka ini, sebagaimana produk pengawasan yang telah dibahas sebelumnya, proses pengawasan terjadi pada tingkat Komisi dan proses pelaksanaan hak-hak oleh DPR (interpelasi, angket dan menyatakan pendapat).

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dalam prakteknya dipengaruhi oleh opini atau aspirasi masyarakat dan juga oleh catatan hasil proses pengawasan DPR yang bersifat rutin melalui rapat kerja maupun pemanfaatan hasil laporan pemeriksaan BPK. Terhadap aspirasi masyarakat, DPR menjalankan peran sekaligus sebagai representasi dari masyarakat dengan mengartikulasikan

aspirasi tersebut menyangkut ketidak-adilan, adanya pelanggaran hukum ataupun kekecewaan atas aparat eksekutif dan kebijakan-kebijakannya. Kemampuan DPR dalam mengartikulasikan suara masyarakat juga menjadi indikator seberapa besar kekuasaan DPR dalam berhadapan dengan pemerintah. Dari data yang ada, kasus publik yang paling sering disampaikan ke DPR adalah kasus tanah, pelayanan birokrasi dan tuntutan pembangunan infrastruktur.

Sedangkan dalam memanfaatkan laporan hasil pemeriksaan BPK, DPR melalui Komisi sering menggunakan kewenangan pengawasan dengan memverifikasi dan mengkonfirmasi temuan-temuan yang ada di dalam laporan BPK tersebut. Konfirmasi dilakukan melalui rapat kerja ataupun pernyataan di media. Laporan BPK juga mempengaruhi keputusan politik DPR dalam menentukan alokasi anggaran belanja dalam APBN dari setiap kementerian dan lembaga, terutama berdasarkan laporan BPK yang menyoroti kinerja kementerian dan lembaga.

Berdasarkan pengalaman pada masa DPR sebelumnya, fungsi pengawasan masih kurang optimal dalam memanfaatkan laporan BPK untuk tujuan mengoreksi kebijakan maupun dalam proses penentuan alokasi belanja pada setiap kementerian dan lembaga. Untuk memperkuat proses pengawasan, DPR dalam UU 27/2009 diberikan kewenangan untuk membentuk alat kelengkapan baru yaitu Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN). Tugas utama dari BAKN adalah melakukan penelaahan atas laporan hasil pemeriksaan BPK dan memberikan hasil telaahan kepada komisi terkait. Badan ini secara fungsional merupakan adopsi dari negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem presidensiil seperti Amerika, badan ini sejajar dengan *Government Accountability Office* (GAO) yang merupakan bagian dari *supporting system*, sedangkan pada sistem parlementer seperti Australia lembaga itu merupakan alat kelengkapan. UU 27 tahun 2009 mengadopsinya sebagai alat kelengkapan, karena kewenangannya bersumber dari kewenangan DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Pembentukan BAKN memberikan implikasi pada proses masuk dan pemanfaatan laporan BPK di DPR (tampak pada Gambar 1). Dalam tahap proses masuk laporan BPK melalui paripurna memungkinkan semua alat kelengkapan Dewan, tidak terkecuali BAKN, untuk mengaksesnya. Selanjutnya Komisi dapat langsung membahas laporan BPK menurut bidang dan mitra kementerian dan lembaganya. Secara paralel BAKN melakukan penelaahan secara keseluruhan laporan BPK. Apabila dalam penelaahan BAKN diperoleh temuan atau informasi yang perlu ditindaklanjuti oleh komisi, BAKN meneruskan hasil penelaahannya itu ke Komisi. Secara paralel kerja komisi terbantu dengan hasil penelaahan

Keberadaan BAKN bisa menyebabkan tumpang tindihnya peran AKD dalam fungsi pengawasan, tetapi juga bisa saling menguatkan. Apabila BAKN memainkan peran *supporting* kepada komisi, maka BAKN menguatkan fungsi pengawasan DPR, namun apabila BAKN mengambil kewenangan komisi akan menyebabkan ketegangan diantara alat kelengkapan yang ada. Begitu juga pada tingkat pengambilan keputusan, terutama rekomendasi perlunya pemeriksaan dengan tujuan tertentu, dalam UU tentang BPK, dalam bentuk permintaan DPR. Hal ini perlu diperhatikan, karena alat kelengkapan dapat juga meminta pemeriksaan dengan tujuan tertentu atas nama DPR.

Gambar 1-1



Sumber : Sekjen DPR RI, 2/5/2010

Dalam proses ini, DPR juga dapat mensinergikan antara laporan BPK dengan laporan dari masyarakat, terutama dalam mengklarifikasi ataupun menjawab laporan masyarakat. Laporan BPK dapat menjadi bahan untuk menjawab laporan masyarakat yang memang masuk ke DPR dalam kategori yang luas, dimana sering bersifat isu atau rumor. Apabila bersifat temuan dengan alat bukti tentunya laporan masyarakat bisa dikonfirmasi dengan temuan BPK. Pemanfaatan laporan masyarakat yang penting dan mengandung keakuratan dapat juga menjadi bahan bagi DPR melalui BAKN untuk meminta perbaikan penyajian laporan BPK yang juga masuk dalam ruang lingkup tugas dari BAKN.

C. Proses Anggaran

Proses pelaksanaan fungsi anggaran DPR sesuai produknya, juga membagi fungsi anggaran ke dalam tiga proses, yaitu proses pembahasan dan penetapan APBN, proses pembahasan dan penetapan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN serta proses pembahasan dan penetapan APBN Perubahan (APBN-P). Selama ini fokus perhatian publik lebih pada proses pembahasan dan penetapan APBN dan APBN perubahan. Sedangkan dalam proses penetapan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN, masyarakat kurang antusias.

Perhatian yang luas terhadap proses pembahasan dan penetapan APBN dari masyarakat, terutama pelaku pasar, karena APBN mengandung asumsi-asumsi makro ekonomi yang menjadi indikator bagi dunia usaha untuk melakukan investasi, perluasan usaha ataupun perdagangan. Indikator dari asumsi makro ekonomi seperti asumsi inflasi, pertumbuhan ekonomi, nilai tukar, tingkat suku bunga, dan defisit anggaran dapat menjadi indikasi apakah ekonomi diasumsikan akan bergerak secara moderat atau tinggi. Perkiraan ini membantu sektor usaha dalam memproyeksikan pengembangan usahanya. Selain itu, belanja pemerintah persektor juga menjadi arahan bagi dunia usahanya untuk menangkap peluang dari belanja pemerintah tersebut.

APBN perubahan juga sering menjadi sorotan, ketika APBNP tersebut mengandung variabel penyesuaian yang signifikan seperti subsidi BBM, karena terkait dengan lonjakan harga minyak dunia. Selain itu, gejolak ekonomi dunia yang semakin sering terjadi juga sering memaksa pemerintah menyesuaikan asumsi-asumsi makro ekonominya akibat dampak dari interdependensi ekonomi antar negara. APBN P tahun 2009 yang mengandung stimulus fiskal memberikan indikasi politik anggaran pemerintah dan DPR dalam menghadapi krisis keuangan global.

Dalam dua proses tersebut, secara konstitusional memiliki kewenangan DPR antar menyetujui atau tidak menyetujui proposal APBN dari pemerintah. Kewenangan konstitusional tersebut dalam prakteknya adalah persetujuan, karena ketidaksetujuan jarang terjadi. Hal tersebut dikarenakan sebelum memasuki tahap penetapan telah terjadi proses pembicaraan pendahuluan dan pembahasan yang intensif. Di tingkat ini DPR sering mengamandemen usulan anggaran dari kementerian dan lembaga, sehingga pada tingkat pengambilan keputusan sering tidak ada penolakan anggaran oleh DPR.

Sedangkan posisi konstitusional lainnya adalah persetujuan DPR terhadap pertanggung-jawaban pelaksanaan APBN. Posisi konstitusional ini kurang mendapat perhatian publik karena proses pembahasan dan penetapannya berlangsung satu tahun setelah pelaksanaannya. Bagi publik, terutama dunia usaha proses tersebut tidak membawa implikasi pada perkembangan dunia usaha. Proses ini sesungguhnya memberikan indikasi kepada publik apakah pemerintah telah menjalankan politik anggaran yang sudah ditetapkan dalam APBN. Selain itu, pelanggaran penggunaan anggaran dapat mempengaruhi diterima atau tidaknya pertanggung-jawaban APBN oleh Pemerintah tersebut.

Untuk memperkuat proses pelaksanaan fungsi anggaran tersebut, UU 27/2009 berusaha mengubah peran dan kewenangan dari Badan Anggaran. Perubahan peran dan wewenang Badan Anggaran tersebut disebabkan dalam masa DPR sebelumnya peran Badan Anggaran dianggap terlalu dominan dalam menentukan APBN, terutama alokasi belanja. Bagi komisi yang melakukan pembahasan dengan mitra kerjanya, sering melihat materi alokasi belanja yang sudah ditetapkan oleh komisi berubah pada tingkat badan anggaran. Hal tersebut terjadi terutama terhadap program dan kegiatan dari kementerian dan lembaga. Untuk menjaga hal tersebut, kewenangan Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh Komisi.

D. Representasi dalam Pembuatan Kebijakan

Kritik yang sering dialamatkan ke DPR adalah fungsi atau peran representasi atau perwakilan dari anggota DPR. Secara konstitusional fungsi ini sebenarnya terpaten (*built-in*) di dalam kelambagaan, karena DPR secara konseptual merupakan lembaga perwakilan yang sejajar dengan makna representasi. Dalam prakteknya fungsi ini secara kelembagaan dan secara operasionalnya kurang bekerja secara optimal membangun hubungan yang kuat antara anggota DPR dengan konstituentnya. Kondisi tersebut tidak bisa

dilepaskan dari pengaruh sistem kepartaian dan pemilu yang dianut di Indonesia. Sistem multipartai dengan pembatasan (*parliamentary threshold*) menyebabkan partai yang duduk di parlemen atau DPR masih cukup banyak, dari tiga belas partai pada periode 2004-2009 dan 9 partai untuk DPR periode 2009-2014.

Sistem kepartaian yang masih mengadopsi multipartai semakin mempersulit bentuk representasi, karena pembagian daerah pemilihan anggota atau sistem pemilunya mencerminkan sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak. Sistem pemilu tersebut belum mencerminkan keterwakilan perdaerah pemilihan, karena distribusi kursi tidak menganut *winners take all* sebagaimana distrik murni. Akibatnya fungsi representasi menjadi kabur, karena anggota DPR dalam satu daerah pemilihan berasal dari lebih satu partai politik dan apabila didominasi oleh satu partai politik tidak bisa menggambarkan daerah yang diwakilinya. Situasi tersebut menyebabkan sering antara aspirasi dari satu daerah tidak bisa direpresentasikan secara efektif oleh anggota dalam satu dapilnya, baik tidak terkait dengan komisinya maupun partainya. Kendala seorang anggota dalam satu dapil dalam merepresentasikan aspirasi masyarakatnya, muncul ketika anggota yang bersangkutan tidak duduk pada komisi yang menangani isu yang disampaikan oleh masyarakat daerah pemilihannya. Konsep representasi menjadi luas bila aspirasi disampaikan ke partai atau fraksi, karena dalam kenyataannya mayoritas masyarakat dalam Pemilu lebih banyak memilih partai dibanding dengan calonnya. Sistem pendistribusian kursi juga dimulai dari distribusi kursi menurut partai, baru tahap kedua distribusi kursi kepada anggota dengan suara terbanyak di partai tersebut.

Kegamangan sistem pemilu dan kepartaian menyebabkan fungsi representasi kurang berkembang baik dari sisi konstitusional maupun politik di DPR. Untuk mengembangkan fungsi representasi dalam UU 27 tahun 2009 dirumuskan bahwa ketiga fungsi DPR (legislasi, anggaran dan pengawasan) dijalankan dalam kerangka representasi. Ini untuk menegaskan bahwa pelaksanaan tiga fungsi konstitusional DPR dijalankan berdasarkan aspirasi dari masyarakat yang diwakilinya. Penegasan konsep representasi tersebut untuk menjawab persoalan akuntabilitas dari anggota DPR terhadap konstituennya.

Dalam penjabarannya di dalam Tatib DPR, konsep representasi diterjemahkan dari mulai membuat laporan kinerja ke publik baik melalui fraksi maupun alat kelengkapan hingga pembentukan rumah aspirasi. Indikator representasi ini diharapkan dapat menjadi jembatan bagi masyarakat untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan publik yang dilakukan oleh DPR baik

dengan menyampaikan tuntutan maupun hukuman melalui suara dalam pemilu. Setidaknya, pelaksanaan tiga fungsi DPR dalam bidang anggaran, pengawasan, dan legislasi dapat dimintakan pertanggungjawabannya oleh masyarakat. Peningkatan sarana representasi dengan pembentukan "rumah aspirasi" harus mampu menterjemahkan konsep representasi semakin mudah diukur dan diawasi oleh masyarakat pemilihnya, karena mendekatkan jarak sehingga mempermudah masyarakat menyampaikan aspirasi terhadap suatu kebijakan tanpa harus pergi ke Jakarta atau menunggu bertemu saat reses.

Secara teknis, dalam proses itu, DPR sudah memiliki sejumlah instrumen untuk menterjemahkan representasi ini. Salah satunya kunjungan kerja pada masa reses, kunjungan kerja melalui alat kelengkapan dan penerimaan delegasi masyarakat. Selama ini, kunjungan kerja pada masa reses menjadi sarana atau penterjemahan konsep representasi ini, karena Anggota DPR kembali ke Dapilnya untuk menyerap aspirasi. Aspirasi tersebut pada saat masa persidangan diartikulasikan langsung oleh anggota yang bersangkutan atau melalui Fraksi, ketika aspirasi tersebut berada pada alat kelengkapan yang berbeda dengan anggota yang menampung aspirasi.

Kelemahan dari proses tersebut, adalah terbatasnya intensitas komunikasi dan akuntabilitas dari penyerapan aspirasi tersebut. Intensitas komunikasi yang terbatas karena komunikasi yang terjadi hanya pada saat reses, padahal bisa jadi aspirasi atau kejadian di suatu Dapil bisa terjadi pada saat masa persidangan yang perlu segera diartikulasikan melalui rapat-rapat atau forum pengambilan kebijakan di DPR. Sedangkan keterbatasan akuntabilitas anggota sendiri terkait dengan bagaimana anggota mempertanggungjawabkan artikulasinya kepada masyarakat yang menyampaikan aspirasi tersebut baik dengan pelaporan atau penyampaian informasi terhadap tindak lanjut aspirasi yang dititipkan kepada anggota DPR yang bersangkutan.

BAB IV

IMPLIKASI UU 27/2009 DAN PERAN DPR

A. Implikasi UU 27/2009

Kehadiran UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD memberikan landasan baru penataan hubungan antara lembaga perwakilan (MPR, DPR dan DPD) dan hubungan antara perwakilan dengan eksekutif. Dalam konteks DPR sendiri, UU ini telah memperkuat posisi konstitusionalnya pada proses pembuatan kebijakan di DPR. Dari pendekatan fungsi, secara konstitusional, kebijakan yang dilahirkan oleh DPR dilakukan dengan melalui proses pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Proses dari ketiga fungsi ini mempengaruhi skema proses pembuatan kebijakan publik di Indonesia.

Sedangkan dasar kekuasaan dari pembuat kebijakan tidak berubah yaitu eksekutif dan legislatif. Tingkat kewenangannya juga berbeda, bila DPR bersama eksekutif membentuk UU sebagai produk kebijakan sebagai produk bersama, maka eksekutif dapat menindaklanjuti melalui peraturan pelaksanaannya baik itu peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan presiden dan peraturan menteri. Selain itu pemerintah juga memiliki kewenangan diskresi sepanjang kewenangan itu diberikan oleh UU yang mengaturnya. Kewenangan yang luas dari eksekutif untuk menjalankan UU, diimbangi secara konstitusional oleh fungsi DPR dalam pengawasan dan anggaran.

Fungsi pengawasan merupakan bagian dari proses *check and balances* yang dilakukan oleh DPR terhadap kegiatan atau kebijakan pemerintah dalam menjalankan UU. Proses ini sering berimplikasi pada situasi atau dinamika politik. Konsep oposisi dan partai pemerintah pada perjalanannya tidak diterapkan secara kaku (*rigid*) sebagaimana di Barat baik parlementer maupun presidensiil, bahkan di babak akhir dari pemilu Presiden spekulasi masuknya partai yang kalah dalam pemerintahan dimungkinkan dan diwacanakan. Hal tersebut tidak terlepas dari sistem multipartai sehingga pembagian dikhotomik pemerintah-oposisi tidak begitu dikenal atau dijalankan secara konsisten. Dampaknya adalah proses *check and balances* yang seharusnya menjadi bentuk artikulasi dari DPR sering muncul dan tenggelam seiring konstelasi yang melingkupi dari lahirnya suatu isu kebijakan yang sedang diawasi oleh DPR.

Contoh kasus penggunaan Hak Angket dalam kasus Talangan Bank Century menunjukkan bagaimana fungsi pengawasan DPR melalui Panitia

Angket itu bekerja. Kendati inisiatif usulan pada awalnya dimotori oleh partai oposisi PDIP, Hanura dan Gerindra, dalam perkembangannya dapat melibatkan seluruh partai ikut mengusulkan hak angket tersebut. Pada tahap ini juga menggambarkan bahwa konsep oposisi dan pemerintah menjadi kabur, karena partai pendukung pemerintah ikut dalam mengusulkan penggunaan hak angket yang *notabene* merupakan angket terhadap kebijakan pemerintah.

Implikasi dari UU 27 tahun 2009 dalam penggunaan hak-hak DPR juga semakin jelas antara materi interpelasi, angket dan menyatakan pendapat. Bila dicermati, dalam kasus Century, DPR dapat langsung menggunakan hak angket, dibandingkan dengan kasus penyelidikan kebijakan kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) dan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), yang semuanya melalui tahap interpelasi, kemudian diikuti angket dan menyatakan pendapat. Perkembangan ini tidak terlepas dari perubahan proses penggunaan hak DPR tersebut yang diatur dalam UU 27 tahun 2009 tersebut yang memang berbeda dengan proses yang diatur dalam UU 22 tahun 2003. Perubahan ini bisa mempercepat proses politik yang biasanya panjang menjadi singkat atau terukur, karena masa kerja angket dalam UU dibatasi 60 hari untuk melaporkan ke paripurna DPR, sehingga proses politik bisa diarahkan secara efisien dan akuntabilitas angket dapat dikontrol oleh masyarakat.

Proses politik di DPR yang lama dan mempengaruhi konstelasi politik dan ekonomi dapat mendorong implikasi di sektor lainnya, karena memberikan ketidakpastian atau instabilitas politik. Proses politik dalam masa transisi sering menciptakan ketidakpastian bagi investor, oleh karenanya UU 27 tahun 2009 berusaha memperjelas waktu dan produknya. Bagi eksekutif proses politik yang singkat juga diharapkan tidak menimbulkan goncangan politik yang berkepanjangan. Kesimpulan dari proses politik itu menjadi pijakan bagi lahirnya kebijakan-kebijakan berikutnya berupa perbaikan ataupun tindakan hukum terhadap pengambil kebijakan yang diduga melakukan tindak pidana. Kesimpulan tersebut tentunya harus dibuktikan melalui proses hukum atau yudikatif, apakah kesimpulan politik tersebut sejalan dengan peraturan perundangan yang menjadi acuan dari pengadilan.

Dalam pelaksanaan fungsi anggaran dari DPR sendiri, kehadiran UU 27/2009 memberikan indikasi akan adanya pergeseran kewenangan diantara alat kelengkapan yang ada dalam proses penetapan APBN. Selain itu, dalam mengoptimalkan peran pengawasan DPR dalam pelaksanaan APBN, DPR juga membentuk alat kelengkapan baru yaitu BAKN. Pergeseran kewenangan terjadi pada badan anggaran yang pada awalnya merupakan kewenangan penuh AKD

dalam proses penetapan APBN, kemudian diseimbangkan dengan mengikutkan peran komisi dalam proses ini. Komisi mulai memiliki peran dalam membahas dan menetapkan program dan kegiatan serta anggaran dari kementerian dan lembaga. Dalam Pasal 107 ayat (2) UU 27 tahun 2009, Badan Anggaran dibatasi kewenangannya hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh komisi. Ketentuan ini memberikan ruang kontrol yang lebih besar kepada komisi, karena sebelumnya ruang alokasi anggaran itu sepenuhnya menjadi domain dari Panitia Anggaran.

Pada masa periode 2004-2009, Panitia Anggaran yang juga merepresentasikan perwakilan komisi dapat memainkan peran penentu terhadap usulan program dan kegiatan kementerian dan lembaga. Dalam perspektif Panggar pada waktu itu, bila plafon anggaran terbatas dalam membiayai program dan kegiatan yang ada, Panggar dapat mencoret dari daftar belanja negara. Hal ini menimbulkan kritik dari komisi terkait, karena kewenangan penetapan program dan kegiatan ada pada komisi, sedangkan Panggar hanya membahas besaran alokasi anggaran sesuai dengan pagu yang tersedia. Proses ini dalam UU 27/2009 diubah, sehingga kewenangan Panitia Anggaran menjadi terbatas; hanya membahas alokasi tetapi tidak menyentuh program dan kegiatan.

Hanya saja ketentuan ini masih memberikan ruang bagi Badan Anggaran dalam kasus anggaran transfer keuangan daerah, karena program ini tidak masuk dalam bagian kementerian dan lembaga. Ini dapat mendorong Badan Anggaran lebih cenderung terfokus kepada transfer keuangan daerah (dana alokasi umum dan dana alokasi khusus) karena memiliki implikasi (kepentingan) kepada daerah pemilihannya daripada kepada alokasi untuk kementerian dan lembaga.

Implikasi selanjutnya dari kehadiran UU 27/2009 terletak pada proses pengawasan pelaksanaan APBN. Sebelumnya laporan BPK menjadi sumber utama bagi DPR dalam melakukan fungsi pengawasan APBN. Hanya saja, minimnya kemampuan dan dukungan teknis terhadap materi yang terkandung dalam laporan BPK tersebut, menimbulkan keinginan untuk membangun AKD baru yang berfungsi menjembatani kebutuhan teknis antara lain untuk memahami laporan BPK tersebut. BAKN sebagai lembaga pendukung kerja AKD lainnya menjadi kekuatan baru di DPR terutama dalam mencermati laporan BPK untuk memperkuat fungsi pengawasan. Bila konstruksi tersebut dapat berjalan, maka fungsi pengawasan di komisi dapat diperkuat oleh sejumlah rekomendasi yang dihasilkan oleh BAKN untuk ditindaklanjuti oleh komisi terhadap mitra kerjanya.

B. Adakah Penguatan Peran DPR

Kehadiran UU 27/2009 secara konstitusional hanya memperbaiki atau memperkuat proses pelaksanaan kekuasaan untuk membentuk UU yang dimiliki oleh DPR. UU 27/2009 sendiri tidak secara konstitusional mengubah tatanan ketatanegaraan yang sudah diputuskan dalam Amandemen UUD 1945, tetapi hanya menterjemahkannya secara schematik tentang proses bagaimana hubungan kerja diantara lembaga negara khususnya antara lembaga legislatif dan eksekutif. Penguatan yang dilahirkan oleh UU 27/2009 lebih pada penguatan legitimasi hukum atas proses pembuatan kebijakan, dari derajat sebelumnya yang setingkat peraturan tata tertib DPR menjadi sederajat UU. Dalam masa ketika hubungan itu diatur oleh tata tertib (internal), proses pembuatan kebijakan DPR sering dipertanyakan oleh pihak eksekutif menyangkut apakah kekuatan hukumnya mengikat (*legally binding*). Sebagai contoh kasus kehadiran Presiden dalam memberikan interpelasi, dimana Presiden menurut UU cukup diwakili oleh menteri. Hal ini sering dipandang sebagai cerminan lemahnya DPR dalam hubungannya dengan eksekutif.

UU ini memberikan kepastian hukum bagi proses pelaksanaan sejumlah hak konstitusional DPR, salah satunya status kehadiran Presiden dalam memberi keterangan di DPR. Begitu juga halnya dalam acara mendengar pidato kenegaraan terkait dengan hari kemerdekaan Republik Indonesia yang biasanya dibarengi dengan penyampaian nota keuangan RAPBN. Pidato Presiden tersebut disampaikan secara terpisah di DPR dan DPD. Dalam UU 27/2009 acara tersebut disatukan menjadi rapat bersama DPD dan DPR untuk mendengar pidato Presiden. Walaupun secara prinsip pidato kenegaraan dan nota keuangan memiliki substansi yang berbeda, sehingga dimungkinkan kedua moneter tersebut terpisah, tetapi juga mungkin disatukan. Keungkinan-kemungkinan tersebut sangat tergantung pada pertimbangan yang dipilih oleh kedua lembaga DPR dan DPD serta lembaga kepresidenan itu sendiri. Dari sisi efisiensi, lebih menguntungkan bila dua momentum tersebut digabung seperti beberapa tahun terakhir. Namun, juga dimungkinkan untuk optimalisasi fokus penyampaian dari Presiden maka kedua momentum tersebut dipisahkan.

UU 27/2009 memberikan penguatan penting dalam konteks keuangan negara, khususnya politik anggaran, dalam hal ini proses penetapan APBN, dimana sebelumnya APBN perubahan cenderung memiliki jadwal rutin. Dalam UU ini proses tersebut kondisional, yaitu bisa ditempuh hanya ketika memenuhi syarat bagi adanya perubahan yang signifikan, sedangkan bila tidak terjadi

perubahan signifikan atas asumsi yang digunakan, maka APBN Perubahan ditutup dalam prosesnya di DPR. Ini memberikan ruang bagi DPR untuk memaksa pemerintah bekerja pada tingkat anggaran yang sudah disetujui, dan hanya pada perubahan yang penting dan signifikan RUU APBNP dapat dibahas dan disetujui oleh DPR.

Penguatan dalam fungsi pengawasan terletak pertama, pada penguatan peran komisi terutama kekuatan hukum dari kesimpulan rapat yang mengikat pihak-pihak di dalam rapat. Pengikatan ini untuk memberikan legitimasi dari kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh komisi melalui rapat kerjanya dengan pemerintah. Selain itu, sejumlah rekomendasi kebijakan yang dihasilkan oleh komisi dapat menjadi instrumen untuk menilai seberapa jauh pelaksanaannya oleh eksekutif sesuai dengan rekomendasi komisi. Kasus Talangan Bank Century (Bank Century Bail-out) sebagian mencerminkan rekomendasi komisi XI yang menyetujui bailout hanya sebesar 1,3 Triliun, tetapi berkembang menjadi 6.7 Triliun, sehingga menjadi salah satu alasan mengapa DPR menggulirkan hak angket.

Dari sisi kepentingan representasi dan akuntabilitas, UU 27/2009 juga mendorong DPR untuk memperkuat lini representasi dan akuntabilitasnya, yang sebelumnya sering disorot publik. Menurunnya kepercayaan publik terhadap peran DPR bersumber dari lemahnya komunikasi anggota DPR dengan konstituennya dan rendahnya tingkat akuntabilitas kegiatan DPR. Kelemahan komunikasi sebagaimana sudah didiskusikan dalam uraian sebelumnya, disebabkan oleh intensitas dan instrumen yang terbatas dari anggota Dewan untuk menyerap aspirasi masyarakat di daerah pemilihannya. UU 27/2009 memperkuat dari sisi representasi, ketika 3 fungsi tradisional DPR ditempatkan dalam kerangka representasi, dengan maksud bahwa pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan diawali dan diarahkan untuk mewakili aspirasi masyarakat.

Selain representasi, DPR memperkuat kelembagaan dari sisi akuntabilitasnya. Produk dan kegiatan DPR semakin dituntut memiliki nilai akuntabilitas yang tinggi, karena publik menilai kegiatan DPR menyerap anggaran yang besar. Hal tersebut bisa kita lihat dari munculnya kritikan publik ketika DPR akan naik gaji, penambahan fasilitas kerja DPR ataupun kegiatan studi banding. Padahal sejumlah pengembangan fasilitas dan kegiatan bertujuan untuk meningkatkan kinerja Dewan, namun publik belum sepenuhnya menerima hal tersebut.

BAB V

PENUTUP

Dari pembahasan mengenai peran DPR dalam pembuatan kebijakan publik, secara konstitusional DPR memiliki kekuasaan membentuk undang-undang yang sekaligus menjadi sumber kekuasaan DPR dalam menjalankan tiga fungsi DPR yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan. Tiga fungsi DPR tersebut memiliki produk kebijakan yang memiliki ciri masing-masing sesuai dengan karakteristik dari proses pelaksanaan tiga fungsi DPR tersebut. Fungsi legislasi dan anggaran produk kebijakan dalam bentuk undang-undang, sedangkan dalam fungsi pengawasan, produknya merupakan sikap atau pilihan kebijakan DPR terkait dengan konfirmasi atas calon pejabat publik yang diusulkan pemerintah atau DPR, persetujuan atau tidak persetujuan atas sejumlah kebijakan pemerintah, memberikan penilaian politik atas kegiatan atau kebijakan pemerintah dan tentunya pengawasan atas pelaksanaan APBN yang dihasilkan melalui mekanisme fungsi anggaran.

Dari ketentuan yang ada dalam UU 27/2009, DPR memiliki ruang prosedural konstitusional yang lebih kuat dari sebelumnya, dimana muatan peraturan Tata Tertib DPR telah menjadi muatan UU. Prosedur yang semakin kuat juga menuntut DPR semakin akuntabel, karena DPR dituntut memberikan laporan kinerjanya kepada masyarakat, baik sebagai laporan kinerja lembaga, maupun dalam kerangka representasi anggota terhadap daerah pemilihannya. Kerangka representasi memberikan jalan bagi DPR, khususnya anggota DPR untuk lebih akuntabel terhadap konstituennya.

Dari proses pembentukan UU, penetapan APBN dan pelaksanaan hak-hak pengawasan DPR, terdapat penguatan-penguatan peran DPR dalam pembuatan kebijakan publik. Penguatan prosedural memberikan implikasi terhadap peran DPR dalam proses pembuatan kebijakan publik. Hal tersebut tercermin dari setiap tahapan proses pembicaraan dan pengambilan keputusan memiliki kedudukan hukum yang dapat menjamin pelaksanaan tugas konstitusional DPR.

Faktor-faktor penguat tersebut, dapat menjamin posisi DPR menjadi lembaga perwakilan dalam kategori Mezey sebagai parlemen yang aktif, karena secara prosedural DPR dapat menolak atau mengubah usulan kebijakan yang datang dari pemerintah. Bahkan lebih jauh lagi DPR dapat memberikan sejumlah rekomendasi bagi pelaksanaan suatu kebijakan. Walaupun demikian, kuatnya posisi konstitusional dari DPR dalam proses pembuatan kebijakan publik, UUD

1945 tidak sepenuhnya menganut prinsip pemisahan kekuasaan atau *separation of power*, sehingga kecenderungan adalah pembagian kekuasaan. Apa yang terjadi pada relasi antara DPR dan Pemerintah lebih mencerminkan bekerjanya mekanisme *check and balances*. Keseimbangan yang tercipta dalam relasi tersebut bukan hanya ditentukan oleh prosedur konstitusional tetapi hukum keseimbangan politik, dimana kepentingan menjadi variabel yang paling mempengaruhi keseimbangan yang tercipta.



Daftar Pustaka

Buku

- Dornbusch, Rudriguer (ed.) 1993. *Policymaking in the Open Economy: Concept and Case Studies in Economic Performance*, Oxford University Press.
- Hirsch Hebert dan Hancock, Donald (Ed.) 1971. *Comparative Legislative Syatem: A Reader in Theory and Research*, Free Press New York
- Mezey, Michael L, 1979. *Comparative Legislatures*, Duke University Press.
- Peters, B. Guy, 1982. *American Public Policy*, Franklin Watts, New York.

Jurnal

- Marvick, Dwaine, 1980. The Work of Harold D Lasswell: His Approach, Concerns, and Influence. *Political Behavior*, Vol. 2. No.3 1980.

Dokumen

- Undang-Undang Nomor 27 Thaun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Undang-Undang
- Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib



BAGIAN KEDUA

RANCANG BANGUN KEMENTERIAN NEGARA BERDASARKAN UU NO. 39 TAHUN 2008

Oleh Hariyadi^{*)}

^{*)} Penulis adalah Peneliti P3DI Setjen DPR RI, Jakarta dan anggota tim asistensi RUU Dewan Pertimbangan Presiden dan RUU Kementerian Negara.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kementerian negara memiliki kedudukan penting dalam sistem pemerintahan modern karena ia menjadi inti dari kekuasaan pemerintahan pihak eksekutif. Kehadiran kementerian negara juga merupakan konsekuensi dari adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan dalam sistem politik demokratis. Fungsinya, sebagai bagian dari eksekutif dalam konstruksi kekuasaan *Trias Politica*, bertugas melaksanakan urusan-urusan atau kebijakan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif. Dalam sejarah terbentuknya, kementerian negara berperan semakin penting dari posisinya sebagai “sekedar” pembantu atau penasihat raja/kepala negara pada awal abad ke-17 menjadi penentu dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik penting dan strategis.¹

Dalam sistem pemerintahan modern, cabang eksekutif dapat didefinisikan sebagai orang atau sekumpulan orang yang bertanggung jawab untuk mengajukan serangkaian usulan kebijakan dan berupaya mendapatkan dukungan untuk mengamankan serangkaian usulan kebijakan tersebut. Termasuk di dalamnya, tanggung jawab terhadap pelaksanaannya. Batasan yang jelas antara eksekutif dengan administrasi sulit dilakukan, tetapi satu kriteria dapat dipakai, bahwa eksekutif memiliki diskresi penting dalam hal pembuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan kebijakan tingkat tinggi.²

Di banyak negara, kewenangan eksekutif pemerintahan terbagi antara seorang kepala negara dan kepala pemerintahan dengan berbagai sebutan seperti perdana menteri, *premier* atau konselir. Kepala negara, raja secara turun temurun atau presiden yang dipilih oleh badan legislatif atau rakyat secara langsung, bertindak sebagai simbol kesatuan bangsa dan tokoh di balik semua tindakan pemerintah. Diskresi kepala negara sangat dibatasi dan hampir semua tindakan penting pemerintah harus diambil dan menjadi tanggung jawab politiknya. Dewan legislatif masih tetap berkuasa menolak serangkaian usulan kebijakan eksekutif bersama-sama dengan kewenangan untuk memecat eksekutif dalam situasi krisis berat, baik dengan *impeachment* atau mosi tidak percaya.³

¹Disunting dari Lihat *Encyclopedia Americana*, Vol. 5, USA: Grolier Incorporated, 1996.

²Philip Babcock Gove (ed), *Webster 3rd New International Dictionary*, G&C Merriam Co., 1966, hal. 1791.

³*Ibid*.

Landasan konstitusional kekuasaan eksekutif berbeda-beda untuk setiap negara. Di Inggris, sebagai contoh, hak prerogatif tradisional raja masih menjadi sumber utama kewenangan eksekutif. Beberapa kekuasaan presiden di Amerika Serikat (AS) didasarkan pada satu argumen bahwa semua kekuasaan eksekutif merupakan semua kewenangan yang ditransfer secara langsung dari raja pada waktu kemerdekaan. Di Indonesia, dipakainya sistem presidensial mengandaikan bahwa konstitusi negara memberikan kekuasaan yang begitu besar kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif untuk menjalankan pemerintahan negara termasuk dalam hal kewenangan pembentukan dan penggantian kementerian negara. Hal ini sejalan dengan kewenangan yang secara formal dimaknai sebagai hak prerogatif presiden.⁴ Tetapi perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah melahirkan sejumlah pembatasan baru bagi kekuasaan eksekutif. Benar bahwa eksekutif memiliki sejumlah kekuasaan yang sangat mungkin tidak memiliki rujukan yang tegas, baik dalam konstitusi maupun ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya tetapi batasan-batasan tertentu terhadap eksekutif masih tetap berlangsung.

Secara konstitusional, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang pengangkatan dan pemberhentiannya sepenuhnya menjadi kewenangan Presiden. Dengan demikian sistem pemerintahan yang berjalan sejak kemerdekaan, presiden dapat menentukan sendiri struktur dan jumlah kementerian negara. Akibatnya, dalam periode sejak kemerdekaan sampai sekarang praktek pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara bersifat tidak baku, tergantung kondisi lingkungan politik yang berkembang pada saat itu. Dalam sistem ini, Presiden bebas dari campur tangan kekuatan politik manapun dalam mengangkat para menteri dan sekaligus memberhentiannya jika dianggap tidak mampu melaksanakan tugas dan kewajibannya.

Dalam masa pra-demokrasi dipimpin dari bulan November 1945 s.d. Juni 1959, Indonesia menggunakan sistem parlementer dan sistem presidensial di mana sebagian menteri di bawah Perdana Menteri (PM) dan Wakil Presiden Moh. Hatta. Jumlah menteri dalam masa sebelum 27 Desember 1949 berkisar antara 16 orang (Kabinet Syahrir ke-1) dan 37 orang (Kabinet Amir Syarifuddin ke-2). Jumlah menteri pada masa sesudahnya berkisar antara 18 (Kabinet Wilopo)

⁴*Ibid.*

dan 25 orang (Kabinet Ali Sastroamidjojo ke-2). Para menteri dibagi dalam beberapa golongan yakni menteri inti, menteri negara, dan menteri muda terutama sebelum Desember 1949. Kemudian, dalam periode demokrasi liberal misalnya, 7 kabinet dari Pemerintahan Natsir s.d. Pemerintahan Djuanda selalu jatuh bangun sehingga program pemerintahan praktis tidak dapat berjalan akibat kesibukan kabinet dalam mempertahankan diri dari rongrongan politik.⁵ Sejak Juni 1959, dengan berlakunya kembali sistem presidensial, dinamika susunan kabinetnya sangat tergantung pada keinginan presiden. Perubahan konstelasi kementerian negara yang sangat tidak baku terjadi dalam masa demokrasi terpimpin di mana jumlah menteri lebih dari 100 orang. Hal ini terjadi karena pimpinan MPRS dan DPR Gotong Royong dan Ketua Mahkamah Agung (MA) diberi kedudukan setingkat menteri.

Dengan berkuasanya Orde Baru sejak 1968, kementerian negara sepenuhnya menjadi kewenangan presiden. Mekanisme perubahan, penggabungan atau pembubaran kementerian masih belum terlembagakan pada setiap berakhirnya kepemimpinan lima tahunan. Hal yang sama terjadi ketika Indonesia memasuki era reformasi. *Resuffle* kabinet yang sering dilakukan dinilai semakin membingungkan kedudukan kementerian negara. Proses pembubaran, penggabungan departemen dan penarikan kembali departemen yang telah digabungkan tidak hanya berdampak pada tatanan birokrasi pemerintahan yang ada tetapi juga potensi keresahan sosial dan politis.

Konsekuensinya, hal ini dapat mendistorsi pelaksanaan suatu pemerintahan yang efektif dan efisien. Dalam batas tertentu terutama pada masa-masa sebelum Orde Baru dan era reformasi, hal ini telah mengarah pada instabilitas sosial dan politis. Pada saat yang sama, tuntutan pemberlakuan manajemen publik baru dan reformasi birokrasi semakin kuat bagi terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih. Untuk menuju ke sana, kebutuhan akan sebuah struktur kementerian yang ramping tetapi memiliki cakupan fungsi yang luas semakin kuat. Pada saat yang sama, kebutuhan struktur kementerian seperti ini juga menjadi konsekuensi logis dari adanya pelimpahan sebagian besar kewenangan kepada daerah dalam kerangka pengembangan otonomi daerah dan percepatan akses pembangunan bagi masyarakat. Oleh karena itu, dalam rangka pencapaian efisiensi dan efektifitas pemerintahan, sangat kuat diwacanakan oleh para pengambil keputusan bahwa ke depan struktur

⁵Salah satunya lihat Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR MPR 1945-2004* (Yayasan Pancur Siwa, tt), hal. 35-59.

kementerian lebih diarahkan pada pelaksanaan urusan yang sebagian besar dilaksanakan oleh daerah. Konsekuensinya, melalui sebuah aturan tentang rancang bangun kementerian, struktur kelembagaan dan penganggaran yang selama ini mencerminkan piramida terbalik seharusnya diletakkan pada posisi yang sebenarnya.

Secara non-kelembagaan, pengajuan RUU ini tidak terlepas dari lahirnya reformasi politik dengan konsekuensi adanya kebutuhan bagi terciptanya sebuah mekanisme perimbangan kekuasaan (*checks and balances*) dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Dalam lingkup kekuasaan eksekutif, lahirnya reformasi politik juga merupakan insentif bagi perlunya sebuah landasan hukum bagi pengaturan tentang lembaga eksekutif yang pada era-era sebelumnya tidak tersentuh. Dalam ranah publik, misalnya hal ini ditindaklanjuti dengan berkembangnya wacana pengaturan tentang Lembaga Kepresidenan dalam sebuah undang-undang. Lahirnya Pasal 17 ayat (4) hasil amandemen UUD 1945 merupakan landasan hukum bagi sebuah pengaturan tentang lembaga eksekutif secara khusus lembaga kementerian negara.

Dasar sosiologis dan yuridis tersebut menjadi momentum politis bagi para perumus amandemen UUD 1945 untuk memberikan landasan yuridis kepada presiden dalam melaksanakan kewenangannya untuk membentuk, mengubah dan membubarkan kementerian negara. Pemberian landasan yuridis tersebut tentunya tidak menurunkan derajat sistem pemerintahan presidensial. Sebaliknya, hal ini justru diarahkan dalam rangka memperkuat sistem itu dalam rangka memperkuat pemerintahan yang stabil, efektif dan efisien. Dalam kerangka pemikiran ini, kiranya berdasarkan amanat Pasal 17 ayat (4) hasil Perubahan keempat UUD 1945 menjadi dasar bagi para pengambil keputusan amandemen konstitusi untuk mengatur kementerian negara dalam sebuah undang-undang. Dengan dasar inilah wacana publik yang berkembang tentang perlunya pengaturan tentang lembaga eksekutif dijadikan sebagai agenda kelembagaan yang secara resmi digulirkan melalui inisiatif DPR RI atas RUU tentang Kementerian Negara.

Tulisan ini setidaknya-tidaknya memiliki dua tujuan. Pertama, tulisan ini diarahkan untuk dapat memberikan gambaran tentang proses pengambilan keputusan antara DPR RI dan pemerintah, khususnya dari sisi sifat pengambilan keputusannya berdasarkan hasil akhir klausul-klausul yang ditetapkan jika dibandingkan dengan gagasan dan draf pengaturan sebelumnya. Kedua, sejalan dengan misi kelembagaan, tulisan ini diharapkan bisa menjadi salah satu sumber rujukan bagi semua pemangku kepentingan terutama lembaga DPR RI dalam memotret salah satu model kegiatan pengambilan keputusan politis dalam bidang legislasi.

B. Pembabakan Penulisan

Tulisan ini dibagi ke dalam lima bab yang masing-masing dielaborasi ke dalam beberapa hal yang terkait dengan proses pembuatan kebijakan publik di DPR RI sebagaimana tercermin dalam pembahasan RUU ini. Bab I mengulas latar belakang filosofis, yuridis dan sosiologis terhadap agenda pembahasan RUU tentang Kementerian Negara. Dalam rangka mempermudah cara pandang akademis terhadap proses pembahasaan RUU tersebut, dalam bab berikutnya, yakni Bab II disajikan kerangka pemikiran sebagai dasar teoritisnya. Bab berikutnya akan mengulas proses penentuan agenda formal dan proses pembahasan RUU tersebut antara Panus DPR RI dengan pemerintah. Sebagai inti dari tulisan ini adalah implikasi kehadiran UU tentang Kementerian Negara terhadap struktur kementerian negara ke depan. Hal tersebut akan diulas dalam bab berikutnya, yakni Bab IV dan sekaligus mengantarkan pada penutup tulisan ini dengan kesimpulan sebagaimana terlihat dalam Bab V.

BAB II TINJAUAN PEMIKIRAN

Sebagai dasar kerangka berpikir untuk memahami proses pembuatan keputusan dalam pembahasan RUU Kementerian Negara, akan dipakai model pembuatan keputusan inkremental. Aspek praktisnya, dapat terlihat dalam bagian implikasi UU khususnya menyangkut konteks rancang bangun kementerian yang didasarkan pada UU tsb.

Model pembuatan keputusan ini akan semakin jelas terlihat dalam proses penentuan agenda yang sifatnya lebih elitis dan dalam kerangka kelembagaan. Seperti kita ketahui bahwa proses formal pengagendaaan RUU ini menjadi agenda politik DPR dan Pemerintah sebenarnya lebih bersifat kelembagaan. Proses penentuan agenda dibentuk dalam *setting* kelembagaan, yakni bagaimana partai, kelompok kepentingan, dan para pembuat keputusan saling berinteraksi untuk menentukan hal-hal yang dianggap sebagai isu politik dan hal-hal yang bukan wilayah politik.⁶ Secara sosiologis, kasus seperti itu terlihat paska-pembubaran Departemen Sosial dan Departemen Penerangan pada tahun 1999 di bawah Presiden Abdurrahman Wahid. Kasus yang sama terjadi pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, ketika beberapa departemen digabung, misalnya Departemen Perindustrian dan Perdagangan dan kemudian dipisahkan kembali pada masa berikutnya. Pembentukan Kementerian Negara Urusan Khusus pada akhir tahun 1990-an juga memunculkan perdebatan soal perlunya pengaturan rambu-rambu dalam pembentukan kabinet.⁷

Model "pembuatan keputusan inkremental" bersumber dari keraguan atas validitas dan kegunaan model pembuatan keputusan rasional guna mengembangkan sebuah kerangka teori pembuatan keputusan yang lebih dekat dengan perilaku aktual para pembuat keputusan dalam situasi aktual. Model inkremental melihat pembuatan kebijakan publik sebagai sebuah proses politik yang ditandai dengan proses tawar-menawar dan kompromi di antara para pembuat keputusan. Dengan demikian, keputusan yang muncul pada akhirnya mencerminkan sebuah keputusan yang secara politis layak (*feasible*) ketimbang sebaliknya yang diinginkan.

Model ini dikembangkan oleh Charles Lindblom.⁸ Menurutny, model ini

⁶Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, terj. (Jakarta: Kencana, 2005), hal. 88.

⁷Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, Buku Kedua, Jilid 7A, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta 2001.

terdiri dari sekumpulan pola-pola perilaku yang saling mendukung antara lain: (1) pembatasan pada analisis yang mengarah pada alternatif-alternatif kebijakan yang sedikit berbeda dari kondisi *status quo*; (2) saling berjalín-berkelindannya sasaran-sasaran kebijakan dan nilai-nilai dengan aspek-aspek empiris dari masalah yang dihadapi; (3) kekuatan analitis yang lebih berpusat pada upaya penyelesaian persoalan ketimbang pada nilai-nilai/sasaran-sasaran positif yang ingin dicapai; (4) analisis terlihat eksploratif hanya terhadap beberapa konsekuensi dari setiap alternatif yang dipilih; (5) alternatif kebijakan yang diajukan kurang bersifat definitif dan lebih bersifat *trials and errors*.

Di mata Lindblom, para pembuat keputusan mengambil kebijakan melalui sebuah proses penyesuaian terhadap hasil perbandingan seperlunya dengan kebijakan-kebijakan sebelumnya, termasuk dengan kebijakan-kebijakan yang mereka kenali. Seperti dalam artikelnya yang sering dikutip banyak orang: '*The Science of "Muddling Through"*', para pembuat keputusan bekerja melalui sebuah proses yang secara terus-menerus berupaya melakukan perubahan terhadap situasi aktual dengan tingkat perubahan yang terbatas dan selangkah demi selangkah. Oleh karena itu, keputusan yang diambil biasanya hanya sedikit berbeda dengan yang sebelumnya. Pendek kata, perubahan dari *status quo*-nya bersifat inkremental.

Ada dua alasan mengapa kebijakan biasanya hanya sedikit berbeda secara substansial dari kondisi *status quo*. *Pertama*, proses tawar-menawar pada akhirnya mengharuskan adanya pembagian sumber-sumber yang terbatas bagi semua pihak yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, kiranya lebih mudah untuk mempertahankan pola-pola distribusi sumber-sumber yang ada sebelumnya daripada memperkenalkan gagasan atau nilai-nilai baru yang sifatnya lebih radikal. Ongkos dan manfaat yang ditimbulkan dari kebijakan yang ada sebelumnya telah diketahui, sementara hal itu tidak berlaku sama bagi kebijakan yang sama sekali baru sehingga konsensus akan lebih sulit dicapai atas usulan perubahan. Akibatnya, perubahan kebijakan jelas akan terlihat sedikit. *Kedua*, standar prosedur kerja birokrasi cenderung melanjutkan praktek-praktek yang ada sebelumnya. Metode-metode yang dipakai para birokrat dalam mengidentifikasi opsi-opsi, metode dan kriteria alternatif telah disediakan terlebih dahulu sehingga menghalangi adanya inovasi dan menguatkan pola kebijakan yang ada sebelumnya.

⁹Ramesh, M and Michael Howlett, *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystem* (NY: Oxford Univ. Press, 1995), hal. 141-144. Baca juga Ira Sharkansky, "Incrementalism: If It was Good Enough Yesterday, It's Good Enough for Tomorrow", dalam *Politics and Policymaking* (USA: Lynne Rienner Publ., Inc., 2002), hal. 113-117.

Bagi Linblom, penekanan pada pemisahan antara cara dan tujuan yang ada dalam model pembuatan keputusan rasional secara praktis kecil kemungkinan terjadi, tidak hanya karena menyangkut kendala waktu dan informasi yang diperlukan sebagaimana telah diidentifikasi oleh Herbert Simon⁹ tetapi juga menyangkut ketidakmampuan para pembuat keputusan membedakan antara cara dan tujuan dalam menilai sebuah alternatif kebijakan. Menurut Lindblom, dalam berbagai isu kebijakan, cara tidak dapat dibedakan dengan tujuan dan tujuan yang akan dicapai sering bergantung pada ketersediaan cara-cara yang dibutuhkan. Karena kesepakatan terhadap suatu alternatif kebijakan sulit dicapai, para pengambil keputusan cenderung menghindari untuk membuka isu-isu lama atau mempertimbangkan pilihan-pilihan yang begitu berbeda dengan praktek-praktek yang ada.

Model inkremental melihat pembuatan keputusan sebagai sebuah kasus empiris yang dilakukan para pengambil keputusan dalam proses penyelesaian masalah ketimbang sebagai upaya menghasilkan tujuan-tujuan yang lebih muluk-muluk. Menurut model ini, cara-cara yang dipakai untuk penyelesaian masalah dilakukan dengan cara proses *trial and error* ketimbang melalui evaluasi yang komprehensif terhadap semua sarana/cara yang tersedia. Dengan demikian, esensi dari inkrementalisme adalah upaya untuk mensistematisasikan keputusan yang akan dicapai dengan cara menekankan pada kebutuhan untuk mencapai kesepakatan politik dan pembelajaran melalui proses *trial and error* daripada hanya sekedar masuk dalam proses pembuatan keputusan yang sifatnya random.¹⁰

Namun demikian, sebagai kerangka teoritik, model ini banyak menerima beragam kritik. John Forester dan Yehezkel misalnya, menyajikan kritik terhadap model ini sebagai model yang (1) kurang memperhatikan pada orientasi tujuan dalam setiap keputusan; (2) konservatif karena resisten terhadap asumsi inovasi dan perubahan besar; (3) dinilai kurang demokratis karena melihat proses pembuatan keputusan hanya di tangan para elit; (4) model pembuatan keputusan yang kurang mendukung pada kebutuhan analisis sistematis dan keputusan yang visioner; (5) model ini cocok dalam situasi normal tetapi tidak demikian halnya dalam situasi krisis.¹¹

⁹*Ibid.*, hal. 141.

¹⁰*Ibid.*, hal. 141-143.

¹¹*Ibid.*, hal. 144.

BAB III

PENENTUAN AGENDA FORMAL DAN PEMBAHASAN

A. Kronologi

Secara kronologis, penanganan RUU tentang Kementerian Negara dapat diruntut melalui serangkaian keputusan politik penting sebagai dasar penentuan agenda secara formal terutama di lingkungan lembaga DPR sebagai pihak yang menginisiatifkan RUU Kementerian Negara.

Reformasi dan kelembagaan politik pada akhir tahun 1990-an telah mendorong pada semakin kuatnya wacana publik tentang keperluan perimbangan kekuatan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dalam sebuah sistem pemerintahan presidensial yang stabil, efektif dan efisien. Sementara itu, pada saat yang sama lahirnya Pasal 17 ayat (4) hasil Amandemen UUD 1945 menjadi rujukan yuridis bagi sejumlah anggota parlemen untuk mengajukan usul inisiatif RUU tentang Kementerian Negara. Sebelum diajukan secara resmi menjadi agenda legislasi DPR RI, faktor pendorong yuridis lainnya adalah lahirnya Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2005 – 2009, yakni sebuah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Program ini merupakan amanat Pasal 15 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur bahwa "perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Prolegnas". Dalam Prolegnas periode waktu tersebut, RUU tentang Kementerian Negara ditetapkan sebagai salah satu dari 55 RUU yang menjadi prioritas jangka pendek untuk dibahas.

Tetapi tidak hanya hal-hal itu saja yang menjadi dorongan politik pengagendaan secara formal RUU Kementerian Negara. Mari kita merujuk pada risalah-risalah Panitia Ad Hoc I dan III, dan Badan Pekerja MPR yang dihasilkan dalam periode waktu 1999 s.d. 2001. Secara filosofis, perubahan UUD 1945 dilatarbelakangi oleh adanya dorongan publik untuk membangun pemerintahan yang demokratis, terbuka dan bertanggung jawab. Sebelum amandemen, kekuasaan presiden terlalu besar dan pada yang sama peran badan-badan perwakilan rakyat sangat terbatas. Untuk itulah, dalam rangka menegakan keseimbangan kekuasaan antar-lembaga negara, perubahan diarahkan pada menyeimbangkan tugas dan wewenang antar-lembaga negara. Dalam konteks inilah, kewenangan presiden dalam misalnya, membentuk undang-undang,

mengangkat dan menerima duta negara lain harus memperhatikan pertimbangan DPR.¹²

Dalam konteks kewenangan pembentukan, penggabungan dan pembubaran kementerian negara, perlunya pengimbangan pelaksanaan DPR misalnya juga terkait dengan sejumlah faktor sosiologis. Pada masa Orde Baru, terjadi penggabungan Departemen Perdagangan dan Departemen Perindustrian yang dinilai berbuntut panjang secara birokratis, administratif dan anggaran. Sebelum jatuhnya, rezim Orde Baru, sebuah lembaga kementerian non-konvensional juga dibentuk, yakni Meneg Urusan Khusus. Kemudian, Pemerintahan Abdurrahman Wahid membubarkan Departemen Penerangan dan Departemen Sosial yang berdampak sosial dan sejumlah perubahan nomenklatur kementerian yang dampaknya sangat besar secara anggaran dan administratif.¹³

Faktor sosiologis lainnya, adalah dorongan para pelaku amandemen UUD 1945 tentang cara pandang dalam setiap pembentukan suatu kementerian negara yang lebih menitikberatkan pada penentuan urusan terlebih dahulu ketimbang lembaga kementerannya. Kemudian gagasan lain terkait dengan keterlibatan DPR dalam membentuk, mengubah dan menggabungkan suatu kementerian negara dalam bentuk persetujuan atau pertimbangan. Gagasan ini dikaitkan dengan hak anggaran DPR, upaya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.¹⁴ Namun demikian, dalam konteks telah dihapuskannya GBHN dan pelaksanaan pemilihan presiden secara langsung, pro dan kontra terhadap gagasan pelembagaan "persetujuan" dan "pertimbangan" dalam setiap pembentukan, penggabungan dan pembubaran kementerian negara pun menjadi agenda "gesekan tersendiri" antara pemerintah dan DPR. Hal ini tentunya berimplikasi terhadap penafsiran yang berbeda terhadap Pasal 17 UUD 1945 sebagai dasar yuridis penggodokan RUU ini.¹⁵

RUU tentang Kementerian Negara bersama-sama dengan RUU tentang Dewan Penasihat Presiden diputuskan menjadi usul inisiatif dari Badan Legislasi DPR RI dan sebagai tindak lanjut keputusan ini, kedua RUU ini diberitahukan

¹²Tanggapan Menteri Sekretaris Negara atas nama Presiden terhadap RUU Kementerian Negara, 24 Januari 2007.

¹³*Ibid.*

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Hal ini untuk sebagian akibat tidak adanya penjelasan baik umum maupun pasal demi pasal terhadap setiap perubahan UUD 1945. Upaya untuk menjelaskan penafsiran dan suasana bathin pembahasan terhadap Pasal 17 ayat (4) dengan cara mengundang setiap pelaku pengambil keputusan dalam proses amandemen UUD 1945 pun tidak serta merta menyelesaikan tafsir dan suasana bathin yang jelas terhadap pasal tersebut.

dalam sebuah Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 28 Juni 2005. Rapat Paripurna DPR RI tanggal 30 Agustus 2005 memutuskan kedua RUU dimaksud menjadi RUU Usul Inisiatif DPR RI. Untuk mempercepat kelancaran penanganan kedua RUU ini, rapat Badan Musyawarah DPR RI pada tanggal 8 September 2005 memutuskan kedua RUU dimaksud ditangani oleh satu Panitia Khusus (Pansus) dengan jumlah Anggota 50 orang mewakili semua unsur fraksi yang pembentukannya disahkan oleh Rapat Paripurna DPR RI tanggal 13 September 2005.

Lahirnya Keputusan DPR RI Nomor: 05/DPR RI/I/2005-2006 tentang Pembentukan Panitia Khusus DPR RI mengenai RUU tentang Dewan Penasihat Presiden dan RUU tentang Kementerian Negara selanjutnya menjadi dasar mulai bekerjanya Pansus. Rapat intern Pansus kedua RUU pada tanggal 15 Februari 2006 menyepakati tahapan-tahapan penyiapan dan penggodokan kedua RUU tersebut sebelum diajukan kepada pemerintah. Dari sinilah agenda formal pembahasan kedua RUU tersebut dimulai.

B. Tahapan Finalisasi Draft RUU

Tahapan finalisasi draft RUU dilakukan melalui dua tahapan kegiatan, yakni kegiatan menghimpun saran dan masukan publik, dan tahapan penyempurnaan draft RUU. Tahapan menghimpun saran dan masukan publik dilakukan melalui mekanisme rapat dengan pendapat (RDP) dan rapat dengar pendapat umum (RDPU) dengan sejumlah narasumber.

Langkah ini ditujukan dalam rangka mendisain suatu peraturan perundang-undangan yang lebih komprehensif dan memenuhi semua keinginan pemangku kepentingan. Secara teknis, tahapan ini dilakukan dengan menjangkau saran dan pendapat, masukan, pikiran dan sejumlah gagasan konstruktif lainnya dari serangkaian pemangku kepentingan baik secara publik maupun swasta serta dari pihak-pihak baik perseorangan maupun lembaga yang sifatnya lintas-politik, agama dan sosial. Kegiatan ini berlangsung dalam waktu dua kali masa sidang melalui serangkaian RDPU DPR RI yang berjalan kira-kira 7 bulan.

Dalam satu Masa Sidang DPR RI, Pansus RUU Kementerian Negara telah mengadakan sejumlah RDPU dengan sejumlah pakar hukum tata negara, pakar politik, tokoh atau mantan pejabat politik, lembaga publik seperti LAN, Lemhannas, LIPI, lembaga kajian/LSM seperti Forum Konstitusi (mantan anggota PAH I MPR RI), *Partnership for Governance Reform*, lembaga keagamaan seperti PB NU, PP Muhammadiyah, PGI, KWI, PHDI, WALUBI dan sejumlah perwakilan

perguruan tinggi negeri dan swasta yang dipilih berdasarkan sebaran wilayah bagian Barat sampai dengan Timur Indonesia seperti Universitas Sumatera Utara, Universitas Andalas, Universitas Padjajaran, Universitas Diponegoro, Universitas Gadjah Mada, Universitas Tanjung Pura, Universitas Mulawarman. Perguruan Tinggi Swasta mencakup Universitas Trisakti Jakarta, Universitas Muslim Indonesia Ujung Pandang.

Dalam Masa Sidang berikutnya, untuk mensinkronkan dengan momentum otonomi daerah, proses penyempurnaan draf selanjutnya dilakukan dengan cara penjangkaran kembali saran dan pendapat, masukan dan serangkaian gagasan konstruktif melalui RDPU dengan sejumlah pakar administrasi negara, perencanaan pembangunan dan lembaga kajian ekonomi serta sejumlah pemangku kepentingan terutama yang terkait dengan persoalan otonomi daerah, yakni asosiasi pemerintahan daerah seperti Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), Badan Kerja Sama Kabupaten Seluruh Indonesia (BKKSII) dan Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI).

Kegiatan berikutnya menghimpun saran dan masukan melalui uji publik RUU ke daerah. Setelah diakomodasikan dengan pikiran, saran dan pendapat sejumlah pakar dan lembaga pemangku kepentingan lainnya, draf hasil revisi untuk selanjutnya dilakukan uji publik menjelang akhir Juni 2006 di lima ibukota provinsi yang diharapkan dapat mewakili sebaran wilayah Republik Indonesia yakni di Provinsi Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Jawa Timur, Sulawesi Selatan, dan Provinsi Maluku. Dalam kerangka ini pula, tahapan menghimpun saran dan masukan dilakukan melalui suatu seminar bersama Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI) di DKI Jakarta. Kegiatan yang berlangsung dari akhir Januari 2005 s.d. pertengahan Juni 2006, menjadi landasan bagi proses penyempurnaan draf RUU.

Tahapan penyempurnaan RUU dilakukan melalui 4 (empat) langkah sebagai berikut. *Pertama*, langkah pemetaan agenda/subtansi materi berdasarkan hasil masukan dan sejumlah narasumber dalam forum RDP/RDPU. Dalam tahapan ini, proses penyempurnaan draf dilakukan dengan mengakomodasi semua saran dan pendapat, kritik dan sejumlah gagasan konstruktif dari narasumber dalam RDPU.

Kedua, langkah penyajian dalam bentuk draf RUU dengan melibatkan ahli bahasa dan perancang undang-undang. Selanjutnya draf RUU ini dikirimkan kembali kepada seluruh narasumber yang diundang (baik yang hadir maupun yang tidak hadir) untuk dimintakan kembali tanggapan tertulis. Sejumlah lembaga

seperti Lembaga Administrasi Negara (LAN), Lembaga Pertahanan Nasional (LEMHANNAS), Universitas Padjadjaran, Universitas Sriwijaya, Universitas Mulawarman, Universitas Muslim Indonesia, Universitas Katolik Parahyangan, Universitas Trisakti dan Persatuan Hindu Dharma Indonesia (PHDI) dan sejumlah tokoh politik, pakar dan mantan pejabat negara memberikan tanggapan tertulisnya.

Ketiga, langkah uji publik RUU ke sejumlah daerah yang dipilih berdasarkan sebaran wilayah geografis dari wilayah Indonesia Barat ke Timur sebagai upaya memperkaya saran, pendapat masukan dan sejumlah gagasan konstruktif dalam rangka menyempurnakan draf akhir RUU.

Dan *keempat*, tahapan finalisasi perumusan draf RUU tentang Kementerian Negara dilakukan tanggal 15 s.d. 17 September 2006. RUU tentang Kementerian Negara terdiri dari 8 (*delapan*) Bab dan 25 (*dua puluh lima*) Pasal. Dari hasil inilah, draf RUU kemudian dikirimkan kepada Presiden untuk pembahasan bersama.

C. Proses Pembahasan

Pembahasan RUU Kementerian Negara merupakan salah satu proses pembuatan undang-undang yang terlama di DPR. Diperhitungkan secara formal, dari proses pengajuan secara resmi kepada Presiden sampai proses pengambilan keputusan akhir dalam sebuah rapat paripurna DPR, proses pembahasannya berjalan lebih dari tiga tahun. RUU Kementerian Negara ini disahkan menjadi RUU Inisiatif dalam sebuah rapat paripurna DPR pada tanggal 30 Agustus 2005. Pada tanggal 8 September 2005, proses pembahasan RUU diserahkan kepada panitia khusus. Pada tanggal 16 Oktober 2008 rapat pengambilan keputusan Tk I dan diteruskan dalam pembicaraan tingkat II melalui rapat paripurna pengambilan keputusan pada tanggal 21 Oktober 2008.

Secara kronologis proses pembahasan RUU ini dimulai setelah keluarnya Surat Presiden No. R-94/Pres/11/2006 tanggal 26 November 2006 yang di dalamnya juga ditunjuk perwakilan pemerintah dalam proses pembahasan bersama dengan DPR. Dalam kerangka ini, proses sesungguhnya dalam tahapan formulasi kebijakan dilakukan melalui sebuah rapat kerja pertama dengan Pemerintah pada tanggal 24 Januari 2007. Dalam tahapan ini, pemerintah lalu menindaklanjuti dengan mengirimkan daftar inventarisasi masalah (DIM). Sementara Pansus DPR sambil menunggu keluarnya DIM Pemerintah, Pansus melakukan rapat dengar pendapat umum (RDPU) dengan sejumlah pakar secara

independen dan lembaga-lembaga akademik seperti Universitas Andalas, Universitas Indonesia, Universitas Lambung Mangkurat, Universitas Gadjah Mada dan Universitas Hasanudin, Makassar.

Namun demikian, kegiatan pembahasan bersama dengan Pemerintah sempat tertunda akibat adanya perbedaan cara pandang dan tafsir terhadap Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 terutama oleh wakil Pemerintah pada saat itu, yakni Menteri Sekretaris Negara, Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra. Momentum ini kemudian mengalami perubahan setelah adanya pergantian anggota Kabinet Indonesia Bersatu, khususnya kementerian yang mewakili Pemerintah yakni Menteri Sekretaris Negara. Pemerintah dan DPR akhirnya sepakat untuk meneruskan pembahasan RUU Kementerian Negara setelah proses pra-lobi antara pimpinan Pansus dengan wakil Pemerintah pada tanggal 21 Juni 2007 melalui sebuah rapat kerja. Namun demikian, sekali lagi proses ini mengalami penghentian sementara akibat tingkat kepadatan anggota Pansus dalam pembahasan dan tindak lanjut agenda DPR lainnya. Belum lagi, secara politis dan teknis, jeda waktu yang panjang berhentinya pembahasan RUU ini juga terkait dengan agenda DPR dalam merampungkan paket RUU revisi UU Politik.

Menyadari bobot politis RUU ini, Presiden mengirimkan Surat Presiden No. R 21/Pres/4/2008, tanggal 4 April 2008 perihal pergantian wakil pemerintah dari satu Menteri menjadi 3 Menteri yakni Mensesneg, Menteri Hukum dan HAM dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Setelah melalui serangkaian rapat internal Pimpinan Pansus dan lobi dengan pihak pemerintah, proses ini mengantarkan pada proses pembahasan berikutnya di tingkat panitia kerja, tim perumus dan tim sinkronisasi dalam masa-masa berikutnya. Setelah melalui proses politik yang panjang, akhirnya proses pengambilan keputusan terjadi dalam pembahasan tingkat I pada tanggal 16 Oktober 2008.

Dalam proses pengambilan keputusan tingkat I, perdebatan dalam forum panitia kerja yang dirumuskan dalam forum tim perumus dimunculkan kembali oleh perwakilan Fraksi Partai Demokrat yakni menyangkut pengaturan tentang beberapa persyaratan menteri. Hal-hal itu adalah persyaratan memiliki integritas dan kepribadian yang baik, kompetensi dalam bidang tugas kementerian, pengalaman kepemimpinan, dan sanggup dan dapat bekerja sama sebagai pembantu presiden.

Bagi yang kontra terhadap lahirnya konstruksi pengaturan persyaratan ini memang dianggap sebagai sesuatu yang dianggap berlebihan tidak hanya karena persoalan pengangkatan seorang menteri menjadi tanggung jawab presiden tetapi juga kekhawatiran adanya politisasi terhadap kandidat seorang

menteri yang mengarah pada pembunuhan karakter. Alasan lain, pengaturan seperti itu juga secara langsung dianggap menabrak hak prerogatif presiden dalam pengangkatan anggota kabinetnya. Sementara itu, di sisi lain bagi yang pro terhadap rumusan pengaturan ini disandarkan pada alasan bahwa kandidat seorang menteri memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam pelaksanaan pemerintahan. Alasan lain terkait dengan keyakinan bahwa syarat-syarat itu sifatnya normatif dan ketentuan mengenai syarat itu tidak selamanya operasional karena seorang presiden yang notabene harus melaksanakan program-program kerjanya melalui kementerian yang dibentuknya, seorang presiden dapat dipastikan tidak akan memilih orang-orang yang berlawanan dengan sejumlah persyaratan tersebut. Di samping itu, jabatan menteri adalah jabatan yang sangat strategis. Oleh karena itu, menjadi keharusan untuk memasang rambu-rambu yang lebih ketat. Hal ini bukan tidak beralasan karena dalam ketentuan normatif pengaturan tentang persyaratan jabatan yang lebih rendah misalnya, setingkat panitia pemilihan kecamatan (PPK), seorang anggota PPK harus memenuhi persyaratan yang ketat dan berat.

Setelah melalui proses pembicaraan tingkat I, pembicaraan tingkat II yakni pengambilan keputusan untuk mengesahkan RUU menjadi UU dilakukan dalam rapat paripurna pada tanggal 21 Oktober 2008. Sebelum dilakukan pengesahan, muncul dua interupsi gugatan dari Fraksi PPP dan Fraksi PDIP terhadap keberadaan kementerian urusan koperasi, usaha kecil dan menengah yang dalam konstruksi urusan pemerintahan masuk dalam urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah. Fraksi PDIP berargumen bahwa Pasal 33 ayat (1) dan (4) sangat sejalan dengan rancang bangun koperasi, dan usaha kecil dan menengah. Sementara itu, Fraksi PPP juga berpendapat sama dengan merujuk pada proses pembahasan di tingkat panitia kerja. Dengan demikian, urusan koperasi, usaha kecil dan menengah sudah semestinya masuk dalam kategori urusan pemerintahan dalam Pasal 4 ayat (2) yakni urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945.

Atas dasar gugatan itu, akhirnya disepakati untuk dimasukkan dalam catatan-catatan DPR (*minderheitnota*) setelah adanya jawaban Ketua Pansus menjelaskan bahwa konstruksi UU Kementerian ini tidak mengatur jenis/nama kementerian secara tegas sebagai upaya untuk memperkuat salah satu prinsip pembuatan undang-undang untuk tidak menabrak hak prerogatif presiden dalam penentuan jenis kementerian negara. Oleh karena itu penentuan secara limitatif

jenis/nama kementerian diserahkan sepenuhnya kepada presiden terpilih.¹⁶

Sejumlah persoalan yang diangkat dalam proses pembahasan RUU Kementerian Negara mencakup beberapa isu kritis yang menjadi bahan perdebatan antara lain, (1) menyangkut perbedaan posisional terhadap tafsir Pasal 17 ayat (1) antara DPR dengan pemerintah/perlu tidaknya UU Kementerian Negara; (2) pembagian urusan kementerian; (3) jumlah kementerian; (4) persyaratan menteri; (5) larangan rangkap jabatan dan masa berlakunya UU.

Persoalan perbedaan tafsir dan posisi antara pemerintah dan DPR misalnya, terkait dengan rumusan judul dan yang paling penting adalah rumusan pasal-pasal dalam batang tubuh RUU inisiatif. Posisi politik pemerintah seperti diwakili oleh Menteri Sekretaris Negara sebagai wakil pemerintah dalam sebuah rapat kerja, 24 Januari 2007 memandang misalnya, menunjukkan perbedaan yang sangat tajam cara pandang dan penafsiran terhadap rumusan Pasal 17 UUD 1945 sebagai dasar amanat pembentukan sebuah UU tentang Kementerian Negara. Perbedaan penafsiran secara filosofis, misalnya pemerintah menilai bahwa suasana bathin para pembuat amandemen Pasal 17 UUD 1945 tertuju pada keperluan untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis, terbuka, dan bertanggung jawab. Sebelum Amandemen, UUD 1945 memberikan kekuasaan yang begitu besar kepada presiden sementara dalam badan-badan perwakilan dianggap lemah. Oleh karena itu, sejalan dengan tuntutan demokratisasi dan penegakan untuk itu seperti terlihat dalam misalnya, kekuasaan membentuk UU, pengangkatan duta dan menerima duta negara lain.

Sementara itu, beberapa alasan sosiologis mencakup beberapa kasus. Pertama terkait dengan penggabungan Departemen Perdagangan dan Perindustrian. Proses ini dapat dikatakan tidak sepenuhnya tuntas karena sejumlah persoalan seperti birokrasi, anggaran dan administrasi. Kasus lain adalah pembentukan Kementerian Khusus pada masa-masa terakhir rezim Orba pimpinan mantan Presiden Soeharto. Kasus yang mendapatkan reaksi keras publik dan DPR juga terjadi lagi ketika pada awal pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid yakni pembubaran Departemen Sosial dan Departemen Penerangan pada akhir tahun 1999. Setelah itu, juga kita dapat sejumlah reorganisasi dan perubahan nomenklatur departemen di lingkungan Sekretariat Negara dan Departemen Pekerjaan Umum menjadi Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah.

Faktor lain yang telah disinggung di atas adalah dorongan para pelaku

¹⁶Sekretariat Pansus KN DPR RI, *Jalan Panjang Pembentukan Undang-Undang Kementerian Negara* (Jakarta: tp, 2009), hal. 1-16.

amandemen UUD 1945 tentang cara pandang dalam setiap pembentukan suatu kementerian negara yang lebih menitikberatkan pada penentuan urusan terlebih dahulu ketimbang lembaga kementeriannya. Hal ini tentunya sangat terkait dengan upaya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.¹⁷ Berbicara efisiensi dan efektifitas akan sangat terkait dengan misi publik dalam mendorong pelaksanaan *reinventing government* yang semakin menjadi kebutuhan mendesak pada masa ketika sumber daya negara semakin terbatas. Dalam tataran pemahaman seperti ini, pembagian sebagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah di satu sisi dan pemberian peran kepada aktor sosial non-negara dalam pelaksanaan kebijakan publik menjadi urgen. Pada saat yang sama, proses desentralisasi kini telah sampai pada tahapan yang semakin kuat secara kelembagaan legal dan kemauan politik negara. Sementara itu, seiring dengan semakin kuatnya tuntutan rakyat di seluruh wilayah dan luasnya wilayah negara, desentralisasi diyakini menjadi salah satu instrumen penting dalam rangka mempercepat proses dan akses masyarakat terhadap pembangunan secara nasional. Dengan demikian, penekanan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan negara harus tercermin dalam setiap rancang bangun kelembagaan.

Terkait dengan proses pembentukan, penggabungan dan pembubaran suatu kementerian, juga muncul dua pandangan yang berbeda yakni pihak yang menyetujui adanya keterlibatan DPR dalam proses pembentukan kementerian negara dalam bentuk "persetujuan" dan "pertimbangan". Alasan keterlibatannya terkait dengan hak anggaran DPR, pencegahan inefisiensi dan menjamin terlaksananya efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, pihak yang menolak pandangan ini adalah jika "persetujuan" dalam konteks Pasal 17 UUD 1945 dianggap bertentangan dengan prinsip presidensial. Di samping itu, alasan teknis terkait dengan potensi kesulitan presiden dalam pembentukan, penggabungan dan penggabungan kementerian segera setelah ia terpilih. Hal lain terkait dengan perubahan terhadap setiap struktur kementerian akan memunculkan persoalan internal yang berat. Belum lagi perubahan nomenklatur kementerian pun harus diikuti dengan penyesuaian struktur organisasi, SDM dan anggarannya, sehingga akan memakan waktu, biaya dan tenaga yang tidak sedikit. Oleh karena itu, kata "pertimbangan" bahkan yang pada awalnya dianggap tidak mengurangi hak prerogatif presiden dan tidak memiliki akibat hukum apa pun jika tidak diikuti oleh presiden, pada akhirnya tidak disepakati oleh MPR untuk dicantumkan dalam UUD.

¹⁷Ibid

Secara politis, bahkan setelah tidak adanya GBHN paska-perubahan UUD 1945, presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung. Dalam pelaksanaannya, setiap pasangan calon presiden dan wakil presiden telah menawarkan programnya pada waktu kampanye. Setelah terpilih, pasangan ini menuangkan program kerjanya dalam suatu rencana pembangunan dan selanjutnya dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah melalui serangkaian proses sebagaimana diatur dalam undang-undang. Sementara itu, secara legal formal, keberadaan kementerian juga telah disebutkan dalam beberapa undang-undang dan peraturan terkait lainnya.

Oleh karena itu, menurut pandangan pemerintah pada waktu itu, bahwa apa yang dimaknai dalam Pasal 17 ayat (4) itu haruslah didasarkan pada satu argumen bahwa kementerian negara ini harus dianggap telah dibentuk dan tidak terikat oleh undang-undang ini karena secara *de facto* dan *de jure*, kementerian negara sudah ada ketika RUU ini dibahas. Oleh karena itu, posisi pemerintah jelas bahwa rancang bangun RUU ini harus mengacu pada pengaturan syarat-syarat pembentukan, mekanisme pembentukan, pengubahan dan pembubarannya beserta konsekuensi-konsekuensinya. Oleh karena itu, secara substansial judul dan isinya harus menyangkut pembentukan, penggabungan dan pembubaran kementerian karena hal itu sesuai dengan suasana perdebatan dalam forum amandemen UUD 1945 dan sejalan dengan esensi sistem pemerintahan presidensial.¹⁸

Persoalan berikutnya terkait dengan persoalan urusan pemerintahan/ jenis kementerian. Persoalan ini menjadi salah satu isu penting dalam proses pembahasan. Dari sisi pemerintah, pengaturan urusan pemerintahan dan jenis pemerintahan secara definif dan tegas tidak hanya dianggap tidak memiliki dasar legalitas yang kuat sebagaimana diatur dalam UUD 1945 tetapi juga dapat memunculkan adanya tafsir stratifikasi antar-kementerian yang seolah-oleh menguatkan adanya sekelompok kementerian yang lebih tinggi derajatnya atau lebih penting. Oleh karena itu, posisi pemerintah pada awalnya menolak semua konsepsi pengaturan dalam draf RUU tersebut. Draft RUU Kementerian Negara yang disiapkan Baleg DPR misalnya, mengatur bahwa urusan pemerintahan/ jenis kementerian terbagi atas kementerian portofolio dan kementerian non-portofolio. Dalam perkembangannya, draft resmi RUU inisiatif DPR urusan/ jenis kementerian ini diubah menjadi tiga kelompok kementerian yakni Kementerian

¹⁸Tanggapan Presiden RI terhadap RUU tentang Kementerian Negara, 24 Januari 2007 dan disampaikan dalam forum Raker Pansus, tanggal 24 Januari 2007.

Utama,¹⁹ Kementerian Pokok,²⁰ dan Kementerian Khusus.²¹

Pandangan pakar, Prof Eko Prasodjo misalnya, melihat bahwa secara implisit ketiga jenis kementerian tersebut akan menentukan derajat interaksi antara eksekutif dengan lembaga legislatif khususnya DPR RI dan derajat interaksi yang sama antara penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah. Bagi Eko, rancang bangun pengelompokan kementerian dapat berpotensi menggerogoti kekuasaan presiden. Alasannya, interaksi antara DPR dengan Presiden dalam kerangka pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian tidak dikenal dalam konstitusi Negara dan akibatnya hal ini bertentangan dengan semangat sistem presidensial yang kita anut.²² Dengan demikian, menurutnya persoalan penentuan urusan dan jenis kementerian haruslah lebih didasarkan pada pengelompokan urusan-urusan strategis terlebih dahulu yang harus ditangani dan kemudian baru dibentuk struktur organisasinya. Alasan lainnya adalah kategorisasi kementerian ini terlihat menyederhanakan kompleksitas persoalan yang dihadapi pemerintah dan membatasi kekuasaan presiden dalam menentukan struktur fleksibel yang menekankan pada fungsinya terlebih dahulu daripada fungsi. Dalam perkembangannya, proses ini akhirnya disepakati pada penentuan urusan dan jenis kementerian lebih didasarkan pada penentuan-penentuan urusan untuk kemudian urusan dan jenis kelembagaan kementeriannya ditentukan oleh presiden sebagai pemegang hak prerogatif.

Persoalan lainnya terkait dengan jumlah kementerian. Sejumlah kajian dan pandangan pakar sebenarnya sepakat memperkuat salah satu agenda awal para politisi yang terlibat dalam pembahasan RUU Kementerian Negara bahwa persoalan pengurangan atau pemampatan jumlah kementerian menjadi kebutuhan yang sangat mendasar tidak hanya kebutuhan efektifitas dan efisiensi

¹⁹Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, Kementerian Keuangan, Kementerian Hukum dan Kementerian Agama.

²⁰Kementerian ini mencakup 20 urusan pemerintahan yang terbagi ke dalam 13 kementerian yakni pendidikan dan kebudayaan, sosial dan kesehatan, perbendaharaan negara, pertanian dan perkebunan, kehutanan, kelautan dan perikanan, energi dan sumber daya mineral, pekerjaan umum, transportasi, perindustrian dan perdagangan luar negeri, koperasi dan perdagangan dalam negeri, tenaga kerja dan komunikasi dan informasi.

²¹Kementerian Khusus ini tidak menegaskan secara kategoris dalam bentuk nomenklatur kementerian secara tegas karena disepakati bahwa RUU ini hanya menyediakan sejumlah urusan yang struktur kelembagaan kementeriannya diserahkan kepada presiden. Hanya saja, untuk membatasi banyaknya jumlah kementerian yang diakomodasi presiden, RUU mengatur bahwa setiap urusan tersebut di bawah ini tidak harus diwujudkan dalam suatu kementerian tersendiri. Sejumlah urusan itu antara lain perencanaan pembangunan nasional, perundang-undangan; ilmu pengetahuan, teknologi dan riset; pariwisata; perumahan rakyat; transmigrasi; lingkungan hidup; pemuda; perempuan; olah raga dan sejumlah urusan lainnya yang dibutuhkan oleh presiden.

²²Sekretariat Pansus KN DPR RI, *op.cit*.

penyelenggaraan urusan pemerintahan tetapi juga adanya otonomi daerah yang menjadikan terjadinya pelimpahan sejumlah urusan dari pusat ke daerah.

Berbicara masalah disain dan jumlah lembaga kementerian negara akan berbanding lurus dengan kebutuhan anggaran negara, SDM dan kebutuhan akan perangkat lunak dan keras lainnya. Semakin besar jumlah kementerian dan urusannya, akan semakin besar beban keuangan negara sementara pada saat yang sama sejumlah urusan tertentu telah dilimpahkan ke daerah melalui instrumen otonomi daerah. Dengan demikian, sejalan dengan satu argumen bahwa *money follows function* maka disain kementerian negara diarahkan pada upaya efisiensi dan efektifitas urusan pemerintahan. Oleh karena itu, Undang-Undang Kementerian Negara diharapkan dapat memperkuat bagi terciptanya paradigma tata urusan pemerintahan yang "miskin struktur kaya fungsi" dan upaya menciptakan tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien sesuai dengan tuntutan strategis lingkungan global dan otonomi daerah.

Dengan kata lain, disain undang-undang tersebut didasarkan pada visi dan misi menciptakan *minimal state* sehingga UU ini dapat menjadi salah satu pilar reformasi kelembagaan negara.²³ Diakui bahwa dalam UUD 1945 terdapat 38 urusan namun demikian ke-38 urusan tersebut tidak harus diakomodasikan ke dalam bentuk kementerian semuanya. Argumennya, pertama, urusan-urusan tersebut dapat digabungkan atau diakomodasikan ke dalam suatu kementerian tertentu atau Lembaga Pemerintahan Non-Kementerian (LPNK). Kedua, reformasi birokrasi tanpa adanya perampingan tidak akan terjadi.²⁴

Efisiensi birokrasi dapat tercapai apabila urusan pemerintahan terbagi habis ke dalam kementerian, setiap urusan terlaksana secara baik dan tepat waktu, pendelegasian wewenang tertata secara tepat, termasuk dalam pelaksanaan desentralisasi. Organisasi yang ramping belum tentu efisien apabila pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang tidak efektif. Oleh karena itu, diperlukan struktur organisasi kementerian yang efisien dengan sistem manajemen kementerian yang mengakomodasi prinsip dan karakteristik tata pemerintahan yang baik.

Sejalan dengan pemikiran di atas jumlah dan jenis kementerian akan dibatasi sehingga pelaksanaan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab serta efektif dan efisien dapat tercapai. Dalam konteks

²³Pandangan Prof. Dr. Eko Prasodjo, Sekretariat Pansus Kementerian Negara DPR RI, disunting dari makalahnya dalam Sekretariat Pansus KN DPR RI, *op cit.*, hal. 33-44.

²⁴Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN-RI), *Saran dan Pemikiran Penyempurnaan RUU Tentang Kementerian Negara*, Jakarta, 26 Januari 2006.

ini pula, dalam rangka memperkuat demokratisasi ke daerah dan efisiensi, kementerian negara sejauh mungkin akan diarahkan menjadi *policy agencies* dan daerah sebagai *implementing agencies*.

Selain itu semangat perampingan pemerintahan dan birokrasi pusat serta kebijakan desentralisasi diyakini sebagai solusi atas berbagai masalah pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik dari tingkat pemerintahan pusat sampai tingkat pemerintahan daerah. Hal yang sama terjadi terhadap kebutuhan bagi pengaturan tentang kedudukan lembaga-lembaga atau badan-badan non-kementerian yang selama ini terlihat tumpang-tindih dengan kementerian terkait sehingga mengakibatkan adanya duplikasi pelaksanaan urusan tertentu, kewenangan dan besarnya beban keuangan negara untuk gaji para penyelenggaranya. Oleh karena itu, pengaturan tentang kedudukan LPNK dan hubungannya dengan kementerian tertentu dalam undang-undang tersebut dapat membantu mengatasi persoalan di atas.²⁵

Namun demikian, proses politik dalam pembahasan RUU ini akhirnya mengarah pada pengambilan keputusan yang sifatnya inkremental yang dalam konteks pembahasan jumlah kementerian ditandai dengan pilihan jumlah kementerian yang tidak banyak berubah dengan jumlah kementerian sebelumnya selama ini.²⁶ Kentalnya inkrementalisme dalam proses pembahasan RUU ini terlihat dalam hasil akhir atas sejumlah isu penting yang dibahas antara lain tercermin dalam hal-hal di bawah ini.

Pertama, terkait dengan kedudukan kementerian koordinator. Para pengambil keputusan dan sejumlah akademisi banyak menekankan pentingnya untuk mempertimbangkan penghapusan kementerian koordinator karena alasan efektivitas dan efisiensi, kedudukan wakil presiden yang sebenarnya dapat menjalankan peran sebagai koordinator dan alasan urgensi untuk masa sekarang karena dalam prakteknya keberadaan kementerian koordinator pada era Orde Baru lebih didasarkan pada bagi-bagi jabatan bagi para pensiunan pejabat tinggi militer. Hanya saja, hasil positif yang patut disambut atas kehadiran UU tentang Kementerian Negara adalah disepakatinya pengaturan bahwa kementerian koordinator sifatnya fakultatif tergantung kebutuhan dan diskresi presiden.²⁷

Kedua, pembahasan yang terkait dengan persyaratan bagi calon seorang menteri. Ada empat klausul persyaratan bagi calon seorang menteri

²⁵*Ibid*

²⁶Sebelumnya, jumlah kementerian rata-rata di atas 35 kementerian, dan dalam UU ini dibatasi 34 kementerian.

²⁷Pasal 14 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

yang menjadi perdebatan alot adalah "memiliki pengalaman kepemimpinan", "sanggup dan dapat bekerja sama sebagai pembantu presiden", dan "memiliki kompetensi dalam bidang tugas kementerian", serta "memiliki kepribadian yang baik".

Pemerintah dan sebagian anggota DPR yang tidak setuju terhadap persyaratan ini menganggap bahwa secara umum dan non-kontekstual, persyaratan ini semua dianggap sangat subjektif dan sulit diukur setidak-tidaknya untuk persyaratan bahwa seorang calon menteri harus memiliki kepribadian yang baik. Pada saat yang sama, secara kontekstual dan normatif, presiden memiliki kewenangan penuh dengan memilih setiap pembantunya termasuk di dalamnya penilaian subjektif presiden terhadap calon pembantunya. Apalagi, penetapan persyaratan tersebut juga dinilai melanggar hak prerogatif dan kekhawatiran politisasi seorang calon menteri yang berpotensi pada upaya pembunuhan karakter. Bila dipahami dalam konteks pemilihan presiden secara langsung, presiden secara otoritatif akan menentukan para calon pembantunya didasarkan pada asumsi-asumsi rasional bahwa merekalah yang paling pas dalam melaksanakan dan mengawal segenap program-program kerjanya. Secara normatif, sebagian mengasumsikan bahwa kecil kemungkinan presiden akan memilih calon-calon pembantunya secara gegabah sebagai aktor yang berperan penting dalam melaksanakan program-program kerjanya. Bahkan sekalipun akhirnya pilihan subjektif presiden terhadap para pembantunya gagal melaksanakan program-program kerjanya, akuntabilitas publik presiden akan diuji melalui mekanisme pemilihan presiden secara langsung. Apalagi, Pembahasan dan perdebatan tentang persyaratan ini akhirnya disesuaikan dengan ketentuan normatif sebagaimana dilakukan dalam pengaturan persyaratan pejabat publik lainnya oleh sejumlah undang-undang lainnya. Dengan dasar pemikiran ini, hanya satu persyaratan yakni "memiliki kepribadian yang baik" yang diterima sebagai salah satu persyaratan bersama-sama dengan sejumlah persyaratan normatif lainnya.

Ketiga, persoalan larangan jabatan. DPR cenderung melihat bahwa persoalan rangkap jabatan perlu secara tegas diatur. Hal ini dalam kerangka menjaga terjadinya konflik kepentingan dan potensi penyalahgunaan wewenang. Alasan normatif lainnya terkait dengan kepentingan pengelolaan urusan pemerintahan dalam sebuah ruang lingkup kementerian secara fokus, profesional dan akuntabel. Di sisi lain, pemerintah dapat menerima dan memahami posisi DPR tersebut. Hanya saja, kondisi ideal dan konvensi selama ini belum

sepenuhnya dapat dilaksanakan dalam jangka pendek. Sebagai jalan tengah, pendekatan normatif kembali disepakati sebagai jalan keluar antara DPR dan Pemerintah dalam proses pembahasan RUU ini. Pelarangan rangkap jabatan ini akhirnya disepakati pada jabatan-jabatan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya, komisaris atau direksi pada perusahaan negara dan swasta dan pimpinan organisasi yang dibiayai APBN dan APBD.

Keempat, persoalan masa berlakunya UU. Seperti kita ketahui bahwa sekali pengaturan ini disepakati akan berdampak secara langsung terhadap keberadaan Kabinet ketika RUU tersebut dibahas. Konsekuensi yang tidak dapat dihindari adalah restrukturisasi organisasi kementerian. Bahkan sebagian akan terjadi penggabungan karena jumlahnya melebihi jumlah yang ditetapkan dalam RUU ini. Bagi Pemerintah, restrukturisasi organisasi kementerian akan mengganggu pelaksanaan program kerja yang telah ditetapkan, tata persuratan, koordinasi, pengelolaan SDM kementerian dan nomenklatur organisasi akan mendorong terjadinya inefisiensi dan memakan waktu yang lama sehingga berpotensi mengganggu kinerja pemerintah dan bahkan berpotensi menimbulkan keresahan sosial bagi para pelaksana di birokrasi pemerintahan. Pendek kata, pemerintah membutuhkan waktu persiapan yang panjang jika UU ini harus segera dilaksanakan. Pada saat yang sama, secara normatif, setelah diundangkannya UU tersebut mulai berlaku. DPR akhirnya menerima dan memahami argumen pemerintah tersebut. Sebagai penyelesaiannya DPR dan Pemerintah akhirnya menyepakati sebuah pengaturan peralihan yang menegaskan tidak terpengaruhnya kabinet yang ada pada waktu itu dan tetap menjalankan tugasnya sampai dengan terbentuknya kementerian berdasarkan ketentuan dalam undang-undang ini seperti tergambar dalam rancang bangun Kabinet Indonesia Bersatu periode 2009-2014.

Dan terakhir, *kelima*, terkait dengan kewenangan presiden dalam hal pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian. Suasana bathin lahirnya Pasal 17 hasil amendemen konstitusi antara lain merujuk pada kebutuhan stabilitas sosial dan pemerintahan yang diindikasikan dengan tidak adanya pembubaran dan penggabungan kementerian tanpa alasan yang kuat. Dengan rambu-rambu seperti ini, diharapkan presiden tidak akan mengambil kebijakan sebagaimana terjadi dalam era kepemimpinan Abdurrahman Wahid dan sebelumnya.²⁸ Hal ini menjadi posisi politik para pengambil keputusan di Pansus

²⁸Lihat misalnya risalah rapat amendemen UUD 1945 seperti tercantum dalam *Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR*, Buku Kedua, Jilid 7A, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta 2001.

DPR. Posisi politik seperti itu juga mengamankan perlunya campur tangan lembaga DPR dalam proses pembubaran dan pengubahan suatu kementerian. Hasil akhirnya memang terlihat adanya kekuatan lembaga DPR dalam mengimbangi hak prerogatif presiden dalam menentukan rancang bangun kementerian terutama dalam proses pembubaran dan pengubahan suatu kementerian. Hanya saja, dilihat secara analitis, konstruksi pengaturannya masih tetap membuka peluang untuk terjadinya pembubaran dan pengubahan suatu kementerian di tengah jalan. Dua alasan berikut memperkuat pandangan ini. Pertama, Undang-Undang tentang Kementerian Negara menempatkan pada awal masa jabatan presiden sebagai "ruang kosong" di mana presiden dapat membentuk kementerian apa saja sepanjang sesuai dengan pengaturan Pasal 5 dan 6 UU tersebut. Dengan demikian, potensi terjadinya perbedaan susunan kementerian dengan periode kementerian sebelumnya sangat besar. Kedua, pembubaran sejumlah kementerian yang memerlukan persetujuan DPR adalah kementerian yang sifatnya mendasar bagi penyelenggaraan pemerintahan seperti kementerian yang menangani urusan keuangan, hukum, keamanan dan agama. Selebihnya hanya melalui pertimbangan DPR. Itu artinya, dalam konteks proses politik di parlemen, pertimbangan DPR menjadi sesuatu yang secara politis mudah diraih pemerintah jika mampu meyakinkan sebagian kekuatan politik di DPR apalagi jika partai pemerintah dapat menggalang dinamika koalisi politik seperti sekarang ini.

Lima alasan penilaian atas kentalnya inkrementalisme dalam proses pembahasan RUU ini di atas dapat disimpulkan sebagai *breakthrough* indikatif dalam proses pengambilan keputusan politik tersebut. Rancang bangun RUU yang disetujui telah sedikit membuka ruang bagi pelaksanaan keseimbangan kekuasaan antar-lembaga negara dan mampu memfasilitasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang efisien, efektif dalam bingkai era otonomi daerah. Bagaimana pun, derajatnya belum sepenuhnya mengakomodasi kerangka filosofis dan sosiologis ketika kebutuhan "pengaturan" kementerian negara ini diperdebatkan dalam proses amandemen UUD 1945 dan dalam Pansus RUU Kementerian Negara secara internal.

Meskipun analisis ini masih membuka ruang bagi sebuah perdebatan, setidaknya-tidaknya ia dapat mengimbangi kritik terhadap model pembuatan keputusan yang dipakai dalam tulisan ini. Hal ini dapat dilihat dalam konteks konstruksi pasal-pasal pengaturan yang menegaskan hal-hal sebagai berikut. Orientasi keputusan yang diambil cenderung lebih mengakomodasi kepentingan normatif ketimbang kebutuhan riil ke depan, pengambilan keputusan yang

terbelenggu dalam sebuah “kotak hitam”,²⁹ dan tentunya, meskipun proses pembahasannya dilakukan dalam waktu yang panjang, situasi yang melingkungi masih dalam kategori normal.



²⁹ Ira Sharkansky, *op.cit.* hal. 18.

BAB IV

IMPLIKASI UU NO. 39 TAHUN 2008 TENTANG KEMENTERIAN NEGARA TERHADAP STRUKTUR KEMENTERIAN NEGARA KE DEPAN

Seperti diketahui bahwa filosofi tentang perlunya pengaturan tentang Kementerian Negara didasari oleh kebutuhan atas efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan menuju terciptanya tata kelola pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Hal lain mencakup upaya penguatan mekanisme pengimbangan kekuatan antara lembaga eksekutif dengan lembaga perwakilan rakyat. Dalam kerangka pemikiran seperti ini, tuntutan organisasi pemerintahan yang ramping, miskin struktur kaya fungsi serta profesional menjadi kebutuhan yang mendesak.

Dalam konteks pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, rancang bangun kementerian negara juga diarahkan untuk memperkuat ke arah sana. Upaya pemenuhan ke arah ini misalnya, struktur anggaran piramida terbalik antara pusat dan daerah juga menjadi kebutuhan. Dalam menyikapi konstelasi perkembangan lingkungan kawasan dan global yang semakin kompetitif dan terintegratif, rancang bangun kementerian ini juga diarahkan pada upaya menciptakan organisasi tata kelola pemerintahan yang lebih fleksibel dan akomodatif.

Mari kita lihat implikasinya secara analitis rancang bangun UU ini Kementerian terhadap upaya mencapai sasaran-sasaran filosofis tersebut. Seperti kita ketahui bahwa disahkannya UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menjadi titik kulminasi perdebatan dan sekaligus konsensus bersama terhadap beberapa aspek yang sering menjadi bahan perdebatan terhadap urgensi kehadiran UU ini. Salah satunya adalah penilaian terhadap dampaknya pada pengelibatan atau setidaknya-tidaknya mereduksi hak presiden yang secara konvensional diakui dalam praktek pemerintahan di manapun sebagai hak prerogatif. Meskipun para pengambil keputusan dalam proses pembahasan RUU Kementerian Negara tidak secara tegas menyuarakan "suasana bathin" perlu tidaknya dilakukan pembatasan terhadap hak prerogatif presiden dalam penyusunan kementerian, sejumlah klausul menyiratkan adanya pengimbangan hak tersebut.

Pasal 15 misalnya, telah mengamanatkan kepada Presiden untuk membentuk sejumlah lembaga kementerian negara, untuk semua kategori

kementerian sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan Pasal 12 s.d. Pasal 14, yang tidak melebihi dari 34 kementerian. Meskipun dalam Pasal 6 menegaskan bahwa kementerian yang menangani sebanyak 43 urusan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b dan c, dapat diakomodasi dalam berbagai bentuk kementerian yang menggabungkan berbagai urusan sekaligus, keberadaan pengaturan Pasal 15 ini jelas membatasi ruang gerak presiden dalam menentukan jenis kementerian yang akan dibentuk. Mengapa demikian? Jumlah urusan pemerintahan yang secara eksplisit ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1), (2), (3), baik urusan yang harus dibentuk dalam satu kementerian tersendiri maupun digabung, dan urusan-urusan yang secara praktek pemerintahan di Indonesia selama ini telah diakomodasi dalam bentuk kementerian, jumlahnya mencapai 46 urusan. Belum lagi, bila presiden menganggap bahwa kementerian koordinator perlu diadakan. Terlepas dari argumen itu, pembatasan ini tentunya tidak terlepas dari suasana bathin para pengambil keputusan pada waktu itu untuk mengutamakan efisiensi, mengurangi beban anggaran publik dan menyesuaikan dengan konteks perkembangan jaman secara nasional dan internasional.

Dimensi pengimbangan hak prerogatif lainnya dapat ditemui dalam konteks pengubahan dan pembubaran kementerian. Kementerian-kementerian yang menangani urusan-urusan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) dan (3), dalam hal terjadi pengubahan baik akibat terjadinya pemisahan atau penggabungan harus mendapatkan pertimbangan DPR (Pasal 19). UU ini memberikan batasan longgarnya substansi pertimbangan DPR secara politis karena pertimbangan DPR dapat diabaikan dalam hal setelah tenggat waktu yang ditentukan pertimbangan itu tidak diberikan (Pasal 19 ayat (2) dan (3)). Namun demikian, pelembagaan pertimbangan dalam pengubahan kementerian tertentu memberikan daya tawar kepada lembaga parlemen secara politis dalam proses penentuan rancang bangun lembaga kementerian negara yang semestinya dalam format pemilihan presiden secara langsung dan tidak lagi adanya GBHN, kelembagaan kementerian mencerminkan strategi presiden dalam mencapai program-program yang telah dikampanyekan sebelumnya.

Pemberian pertimbangan yang sama dalam hal pembubaran kementerian yang menangani urusan-urusan yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2) dan (3). Lebih dari itu, untuk pembubaran kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan dan keamanan (Pasal 5 ayat (2)), UU ini telah memberikan kewenangan kepada lembaga parlemen untuk memberikan persetujuan yang sifatnya mandatoris. Dengan demikian suatu saat presiden berhendak membubarkan salah satu dari keempat kementerian tersebut, dalam hal DPR

tidak memberikan persetujuan, pembubaran itu tidak mungkin terjadi. Namun demikian, dilihat dari praktek penyelenggaraan pemerintahan di manapun, kehadiran kementerian, kecuali kementerian agama dalam batas-batas tertentu, yang pembubarannya membutuhkan persetujuan DPR adalah kementerian-kementerian yang merupakan fondamen utama pelaksanaan fungsi dasar keberadaan sebuah negara.

Implikasi kehadiran UU ini terhadap rancang bangun kementerian negara antara lain menyangkut jumlah kementerian dan posisi wakil menteri. Seperti kita ketahui bahwa dalam draf awal RUU, posisi politik DPR lebih mencerminkan pandangan bahwa jumlah kementerian selama ini dinilai masih terlalu gemuk dan kurang mengakomodasi upaya efisiensi dan proses desentralisasi pelaksanaan urusan pemerintahan. Hal ini juga sejalan dengan pandangan beberapa pakar bahwa disain lembaga kementerian seharusnya lebih didasarkan pada kebutuhan riil pelaksanaan urusan pemerintahan yang efektif dan efisien. Kasus empiris gemuknya disain lembaga kementerian sebelumnya harus diakui lebih banyak didasarkan, dalam batas tertentu, pada bagi-bagi jabatan dan sumber-sumber kekayaan negara masih melimpah. Secara komparatif, lingkungan strategis global juga semakin menuntut pelaksanaan urusan pemerintahan yang lebih cepat dan fleksibel. Kondisi seperti ini hanya bisa dilakukan dalam disain lembaga kementerian yang ramping. Dengan merujuk pada kasus disain kelembagaan kementerian AS misalnya, dengan jumlah penduduk, luas wilayah dan proyeksi peran globalnya yang jauh lebih besar dari Indonesia, jumlah kementeriannya tidak lebih dari 20 pos kementerian. Kasus yang sama terjadi di Cina. Oleh karena itu, sejalan dengan beberapa pandangan ini, posisi DPR RI sebenarnya cenderung mengarah pada jumlah kementerian yang ramping dengan jumlah tidak lebih dari 30-an dan pada kutub yang lebih ekstrim lainnya penghapusan kementerian koordinator.³⁰

Berbagai perdebatan dalam forum panitia kerja antara DPR dan pemerintah, terlihat bahwa disain rancang bangun kementerian negara mengerucut bukan pada persoalan seberapa besar jumlah kementerian tetapi lebih pada bagaimana menciptakan kementerian yang benar-benar dibutuhkan secara efisien dan efektif. Asumsi akhirnya disepakati bahwa struktur organisasi besar sepanjang mengikuti prinsip *money follows function* dan kinerjanya efektif dan efisien merupakan pilihan yang tidak buruk sama sekali. Namun demikian, jumlah

³⁰Pandangan ini antara lain disampaikan oleh Prof. Dr. Miftah Toha, Arbi Sanit, Prof. Dr. Eko Prasodjo, Prof. Dr. Irsang Gunarsyah. Lihat Sekretariat Pansus, *op.cit.*, hal. 33-44.

kementerian pada waktu itu disepakati tidak melebihi jumlah Kabinet Indonesia Bersatu. Dari situlah, disepakati 34 kementerian dihitung dari 46 urusan yang masuk dalam kategori urusan yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) dan cara pembentukannya berdasarkan ketentuan Pasal 6.

Secara analitis, jumlah kementerian yang dibatasi sampai 34 pos tetap tidak sejalan dengan beberapa posisi politik awal para pengambil keputusan di kalangan anggota Panitia Khusus tersebut. Dengan kata lain, dengan merujuk pada posisi politik sebelumnya dan beberapa masukan pakar, jumlah ini masih terlalu gemuk. Ada beberapa alasan untuk hal ini. Pertama, penentuan jumlah kementerian masih dibayang-bayangi oleh struktur kementerian yang ada sebelumnya. Artinya, kekuatan tarik-menarik antara pemerintah dan DPR berada di pihak pemerintah. Hal ini tidak sejalan dengan posisi politik awal DPR yang menggunakan pendekatan progresif terhadap jumlah pos kementerian. Kedua, pelembagaan jabatan wakil menteri pada kementerian tertentu. Ketiga, kedudukan kementerian koordinator.

Pelembagaan jabatan wakil menteri untuk kementerian tertentu secara formal tidak menyalahi aturan UU ini (Pasal 10). Namun demikian, secara filosofis semangatnya tidak seharusnya ditafsirkan secara longgar seperti sekarang ini dan merujuk pada kementerian tertentu yang memang benar-benar membutuhkan. Apalagi bila dikaitkan dengan persoalan efisiensi dan kuatnya kadar politisasi dalam pengangkatannya. Sekarang misalnya, diangkat wakil menteri untuk sepuluh kementerian, jumlah yang akan membebani anggaran negara meskipun di dalamnya ditegaskan bahwa mereka bukan anggota kabinet.³¹ Ke depan, potensi penambahan wakil menteri pada kementerian tertentu juga sangat mungkin terjadi karena dalam aturannya tidak dibatasi. Hal yang sama atas keberadaan kementerian koordinator. Posisi awal hampir semua fraksi mengarah pada penghapusan kementerian ini. Hal ini terkait persoalan efisiensi dan efektivitas, perubahan sumber daya negara, optimalisasi peran wakil presiden dan semangatnya tidak lagi sejalan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik yang membentuk jabatan bukan karena bagi-bagi kekuasaan tetapi kebutuhan riil. Dengan demikian, rancang bangun kementerian negara diharapkan ke depan dapat memfasilitasi proses penyelenggaraan negara dalam bingkai tata kelola pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab.

³¹*Republika*, 6 Januari 2010.

BAB V

KESIMPULAN

Kehadiran UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara telah memberikan satu landasan kerangka hukum yang sejalan dengan salah satu tuntutan reformasi politik di Indonesia dan sekaligus menyelesaikan mandat konstitusi negara. Titik singgung kepentingan nasional yang dapat diraih dalam bingkai UU ini tidak hanya mencakup persoalan pemenuhan mandat konstitusi tetapi juga secara politis memberikan landasan yang memadai bagi proses penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang lebih efektif dan efisien.

Di samping itu, kebutuhan pengimbangan kekuasaan antar-lembaga negara dalam rangka memperkuat proses demokratisasi di Indonesia pun mendapatkan tempatnya. Secara politis, kehadiran UU ini juga tidak akan mereduksi sistem pemerintahan presidensial di mana presiden secara legal dan politik memiliki kewenangan sepenuhnya dalam mendisain kelembagaan kementerian dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan visi, misi dan program-program yang dipilihnya. Bahkan lebih dari itu, kehadiran UU ini akan memberikan dasar hukum dan politis yang akan memudahkan presiden dalam menentukan para pembantunya sehingga diharapkan bebas dari upaya politisasi yang berlebihan. Hak prerogatif presiden dalam menentukan para pembantunya akan tetap dijamin. Hanya saja, dalam rangka kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien dan secara sosio-politis tidak berpotensi menimbulkan gejolak yang tidak perlu, penggunaan hak tersebut perlu diimbangi sebagaimana telah menjadi praktek yang semestinya dalam sistem politik yang demokratis dan bertanggung jawab.

Namun demikian, dilihat secara analitis, kelahiran UU ini belum sepenuhnya sejalan dengan semangat awal pembentukannya. Seperti kita ketahui bahwa semangat untuk menciptakan stabilitas pelaksanaan urusan pemerintahan untuk sebagian dapat dilakukan dengan cara memberikan rambu-rambu bagi pemerintah dalam membentuk kelembagaan kementerian. Dengan cara ini, proses perubahan, penggabungan dan pembubaran suatu kementerian diharapkan tidak membawa dampak yang serius secara sosial, administratif dan bahkan politis. Poin berikutnya, menyangkut kepentingan untuk menciptakan pos-pos kementerian yang benar-benar dibutuhkan sesuai dengan perkembangan jaman baik nasional maupun internasional. Dalam kerangka seperti ini, perampingan kementerian menjadi suatu kebutuhan dalam rangka menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab. Dengan demikian,

disain kelembagaan aturan main harus diusahakan keluar dari pakem konvensional dalam setiap pembentukan kabinet: bagi-bagi jabatan dan politis, penentuan struktur terlebih dahulu ketimbang perincian urusan dan cenderung mempertahankan organisasi yang besar. Hal lain terkait dengan tidak adanya pembatasan terhadap jabatan wakil menteri dan posisi kementerian koordinator yang tetap terbuka untuk diadakan. Pelonggaran bagi presiden untuk membentuk kedua jabatan ini akan berpotensi membuka arena bagi-bagi jabatan yang dapat berpotensi mendistorsi upaya-upaya efisiensi dalam pelaksanaan urusan pemerintahan. Dalam tingkatan politis, derajat pengimbangan kekuasaan terhadap kewenangan presiden dalam proses perubahan, penggabungan dan pembubaran kementerian pun tergolong sangat longgar. Konsekuensinya, harapan akan adanya disain kementerian negara yang ramping, efektif dan efisien dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab masih jauh dari harapan. Pendek kata, bisa dipastikan bahwa ke depan rancang bangun kementerian negara akan tidak banyak berubah dengan kondisi sebelumnya. Ini artinya, pola inkrementalisme pembuatan kebijakan publik dalam kasus pembahasan RUU Kementerian Negara antara DPR RI dan Pemerintah masih terlihat dominan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aminy, Aisyah. *Pasang Surut Peran DPR MPR 1945-2004*, Yayasan Pancur Siwa, tt.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Dwiyanto, Agus, dkk., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, 2002.
- Encyclopedia Americana*, Vol. 5, USA: Grolier Incorporated, 1996.
- Gove, Philip Babcock (ed), *Webster 3rd New International Dictionary*, G&C Merriam Co., 1966.
- Mustopadidjaya, AR, *Demensi-Demensi Pokok Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara-Duta Pertiwi Foundation, 2005.
- Pahlevi, Indra. "Kementerian Negara dalam Sistem Presidensiil di Indonesia", *Kajian* Vol. 8, No. 4 (Desember 2003): 257-274.
- Pattimura, Luthfi (ed.). *Manajemen Otonomi Daerah, Birokrasi Ekonomi Sosial*, Jakarta: LSKPI, 2001.
- Parsons, Wayne. *Public Policy*. Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan, terj. Jakarta: Kencana, 2005.
- Revitch, Diane & Abigail Theernstorm (ed.), *Demokrasi Klasik dan Modern*, (terjemahan), Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Ramesh, M and Michael Howlett, *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystem*, NY: Oxford Univ. Press., 1995.
- Sanit, Arbi, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta : PT.RajaGrafindo Persada, 2002.
- Sharkansky, Ira. *Politics and Policymaking*, USA: Lynne Rienner Publ., Inc., 2002.
- Sekretariat Pansus KN DPR RI, *Jalan Panjang Pembentukan Undang-Undang Kementerian Negara*, Jakarta: tp, 2009.
- Thoha, Miftah, *Birokrasi Pemerintah Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1999.
- Wicaksono, Kristian Widya, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006.

Dokumen Resmi dan Sumber Lain

Kumpulan Risalah Hasil RDPU Pansus RUU Kementerian Negara dengan sejumlah Narasumber pada Masa Sidang III dan IV (*Januari-Juli 2006*).

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (*LAN-RI*), Saran dan Pemikiran Penyempurnaan RUU Tentang Kementerian Negara, Jakarta, 26 Januari 2006.

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Beberapa Masukan dan Pandangan LIPI tentang RUU Kementerian Negara, Jakarta, 9 Pebruari 2006.

Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (*Lemhanas RI*), Masukan dan Saran Gubemur Lemhanas RI terhadap RUU tentang Kementerian Negara, Jakarta, 8 Pebruari 2006.

Pointers Sambutan Ketua APPSI, Masukan Acara Seminar dan Uji Publik RUU Dewan Penasehat Presiden dan Kementerian Negara, Jakarta : Hotel Cempaka, 13 Juli 2006.

Peraturan Presiden RI No. 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah.

Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, Buku Kedua, Jilid 7A, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta 2001.

Sumbang Saran RUU KN Universitas Airlangga, Makalah RDPU, 6 Juli 2006. Yayasan Jetra RI, *Indonesia Menyongsong Era Kebangkitan Nasional Kedua*, Jakarta: Yayasan Jetra RI.

UUD 45 & Perubahannya, Susunan Kabinet RI Lengkap 1945 – 2009, Jakarta: Kawan Pustaka, 2006.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2005.

Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No.39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Surat Kabar/Majalah

Republika, 6 Januari 2010.



BAGIAN KETIGA

PERUBAHAN UU NOMOR 34 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH, SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP PENDAPATAN DAERAH PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA

Oleh Juli Panglima Saragih ¹

¹Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (PPPD) DPR RI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tulisan ini menjelaskan dua hal pokok yakni *pertama*, menggambarkan proses perubahan UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui Panitia Khusus yang dibentuk oleh DPR. *Kedua*, menganalisa implikasi dari UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang baru terhadap pendapatan (penerimaan) daerah, baik provinsi dan kabupaten/kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang lama yakni UU Nomor 34 Tahun 2000 merupakan perubahan terhadap UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah di seluruh daerah kabupaten/kota melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka pemerintah daerah membutuhkan adanya kepastian di dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, baik aspek kewenangan (politik) maupun aspek finansial (anggaran). Aspek finansial dimaksud dapat berbentuk alokasi anggaran (fiskal) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, serta adanya "keleluasaan" daerah khususnya kabupaten/kota di dalam memungut pajak dan retribusi daerah guna membiayai pelayanan publik dan pembangunan di daerah. Oleh karena itu, diperlukan suatu perubahan kebijakan baru perpajakan daerah yang bertujuan untuk menambah pendapatan daerah.

Sebagaimana dijelaskan bahwa titik berat atau penekanan kebijakan otonomi daerah yang digulirkan tahun 2001 adalah pada daerah kabupaten/kota. Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota, di luar kewenangan bidang fiskal, moneter, politik luar negeri, kehakiman (peradilan), pertahanan dan keamanan, serta agama. Konsekuensi dari penyerahan kewenangan pemerintahan pusat tersebut diatas adalah perlunya dukungan terhadap kecukupan keuangan atau anggaran untuk menjalankan pemerintahan dan/atau pelayanan umum (publik) di daerah. Dalam hal ini, pemerintah pusat mengalokasikan sebagian dana APBN untuk daerah kabupaten/kota yang dimasukkan ke dalam APBD masing-masing kabupaten dan kota sebagai penerimaan dalam bentuk Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, dan Dana Alokasi Khusus.

Sebelum pelaksanaan desentralisasi, pemerintah pusat mengalokasikan kurang-lebih 90-95% dari seluruh kebutuhan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) kabupaten/kota. Setelah otonomi, kapasitas keuangan daerah kabupaten/kota dalam APBD relatif meningkat walaupun tidak secara signifikan dan masih juga bergantung atas transfer dana anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) melalui formula Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dalam struktur APBD kabupaten/kota sampai saat ini, porsi ketiga dana alokasi dari APBN tersebut juga masih cukup besar sekitar 70-75% dari APBD.

Sementara porsi pendapatan asli daerah (PAD) masih relatif kecil, walaupun sebagian daerah seperti PAD DKI Jakarta dan PAD Kota Surabaya meningkat setiap tahun sejak 2001. PAD Kota Surabaya pada tahun 2001, misalnya, tercatat sebesar Rp.208.238.135.000 (27,47%) terhadap penerimaan dalam APBD). Tahun 2002 sebesar Rp.277,863 milyar (25,42%) terhadap penerimaan dalam APBD), dan tahun 2003 sebesar Rp.345,426 milyar (30%) terhadap penerimaan dalam APBD.

Dari jumlah PAD tahun 2001 tersebut, porsi pajak daerahnya mencapai 55,72%. Sementara porsi retribusi daerah sebesar 36,64%, porsi bagian laba BUMD sebesar 2,90% dari total penerimaan PAD dalam APBD. Penerimaan pajak daerah Kota Surabaya terus meningkat sejak 2001. Tahun 2002 pajak daerah Kota Surabaya, misalnya, meningkat sebesar 30,54% dari tahun 2001. Tahun 2003 meningkat sebesar 43,67% dari tahun 2002.²

Secara nasional, penerimaan pajak daerah seluruh kabupaten/kota di Indonesia meningkat sejak tahun 2001. Tahun 2001 penerimaan pajak daerah sebesar Rp.2,290 triliun, tahun 2002 meningkat menjadi Rp.2,799 triliun. Dan tahun 2003 meningkat menjadi Rp.2,902 triliun. Kontribusi penerimaan pajak daerah terhadap total penerimaan daerah dalam APBD kabupaten/kota tahun 2001 sebesar 2,84%, tahun 2002 sebesar 2,77% dan tahun 2003 sebesar 2,58%. Secara rata-rata terjadi peningkatan penerimaan pajak daerah dalam APBD kabupaten/kota seluruh Indonesia. Tetapi porsinya terhadap total penerimaan daerah dalam APBD masih sangat kecil dan tidak sampai 5%.

Demikian juga dengan penerimaan retribusi daerah meningkat sejak 2001. Total penerimaan retribusi daerah dalam APBD kabupaten/kota seluruh Indonesia tahun 2001 sebesar Rp.1,807 triliun, tahun 2002 sebesar Rp. 2,285 triliun atau meningkat 26,40%, dan tahun 2003 sebesar Rp.2,750 triliun atau

² Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota 2001-2003, Penerbit BPS Pusat, Jakarta.

meningkat sebesar 20,35%. Kontribusi penerimaan dari retribusi daerah kabupaten/kota seluruh Indonesia tahun 2001 hanya sebesar 2,24%, tahun 2002 sebesar 2,26% dan tahun 2003 sebesar 2,44%.

Penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah didasarkan kepada kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah yang saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Kedua undang-undang tersebut di atas masih berlaku sampai sekarang. Artinya pajak daerah dan retribusi daerah bergantung kepada undang-undang tersebut.

Pada tahun 2006 lalu, Pemerintah telah mengajukan rancangan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dan DPR masih membahas rancangan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah tersebut untuk menggantikan kedua undang-undang sebelumnya. Sejalan dengan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, sebagian besar daerah juga menuntut agar kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah dirubah/diganti guna mendukung pelaksanaan kewenangan wajib dan untuk mendukung peningkatan pelayanan publik di daerah.

B. Fokus Tulisan

Fokus pembahasan dalam tulisan ini adalah mencakup tentang peran DPR dalam proses perubahan UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, serta menganalisa dampak dari perubahan kebijakan perpajakan daerah dan retribusi daerah dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang baru terhadap pendapatan daerah, baik pendapatan pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota.

Dalam mengkaji/menganalisa reformasi kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pendapatan daerah provinsi dan kabupaten/kota seluruh Indonesia adalah menggunakan metode deskriptis-analisis. Metode deskriptis-analisis adalah teknik analisis dengan menggambarkan suatu masalah yang diteliti serta menganalisa permasalahan-permasalahan yang ada serta faktor-faktor penyebab munculnya permasalahan tersebut. Dalam konteks ini perubahan-perubahan penting kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah yang baru, dikaitkan dengan implikasinya terhadap pendapatan daerah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia.

Seperti diketahui, walaupun porsi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah masih mendominasi dalam struktur Pendapatan Asli Daerah dalam APBD

kabupaten/kota seluruh Indonesia, tetapi terhadap total penerimaan daerah masih sangat kecil yakni rata-rata tidak sampai 5% dari seluruh penerimaan APBD. Apakah dengan lahirnya UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang baru maka pendapatan asli daerah juga akan meningkat ? Pertanyaan tersebut menjadi salah satu fokus tulisan ini.



C. Tujuan dan Metodologi Tulisan

1. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan buku ini antara lain adalah untuk menggambarkan bagaimana proses pembuatan kebijakan di parlemen dalam bentuk produk undang-undang, sebagai produk legislasi DPR. Usul perubahan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah bersumber dari pemerintah sendiri yang memang menghendaki adanya perubahan karena antara lain tidak sesuai dengan perkembangan ekonomi masyarakat daerah. Tujuan lain adalah untuk mengkaji apakah ada dampak dari perubahan undang-undang pajak daerah dan retribusi daerah dengan mengganti UU Nomor 18 Tahun 1997 jo, UU Nomor 34 Tahun 2000.

2. Metode Penulisan

Metodologi penulisan yang penulis gunakan adalah metode deskriptif-analisis. Metodologi deskriptif-analisis yakni mendeskripsikan permasalahan tentang kebijakan perpajakan daerah dan retribusi daerah, dan menganalisisnya sesuai dengan teori atau konsep tentang perpajakan dan retribusi. Tulisan ini juga menggambarkan proses perubahan/pembahasan terhadap uu pajak daerah dan retribusi daerah oleh DPR.

D. Pembabakan Tulisan

Adapun pembabakan tulisan ini terdiri dari 5 bab yakni: Bab I Pendahuluan, menjelaskan tentang latar belakang dari adanya perubahan kebijakan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah dan implikasi perubahan kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah yang baru terhadap pendapatan daerah dari pajak dan retribusi.

Bab II Teori dan Fungsi Pajak dan Retribusi Daerah, menjelaskan tentang kerangka teori yang digunakan dalam menganalisis implikasi dari perubahan kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah. Disamping itu bab ini juga menjelaskan tentang fungsi dari pajak dan retribusi dalam perekonomian.

Bab III Peran DPR Dalam Proses Perubahan UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menjelaskan mengenai proses perubahan UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dilakukan oleh DPR dalam hal ini Panitia Khusus DPR RI mengenai RUU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Bab IV Peran Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam APBD, menjelaskan tentang peran dari pajak dan retribusi daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dalam APBD.

Bab V Kesimpulan, menjelaskan tentang kesimpulan-kesimpulan dari pembahasan mengenai perubahan kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah dalam UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap pendapatan daerah dalam APBD provinsi dan kabupaten/kota.

BAB II

TEORI DAN FUNGSI PAJAK & RETRIBUSI

A. Pengertian Pajak

Pajak adalah iuran wajib yang dipungut oleh pemerintah dari masyarakat (wajib pajak) untuk menutupi pengeluaran negara dan biaya pembangunan tanpa balas jasa yang dapat ditunjuk secara langsung. Pengertian pajak banyak dikemukakan oleh para ahli ekonomi. Pengetian pajak menurut Prof. Dr. PJA Adriani, pajak adalah iuran kepada negara yang dapat dipaksakan, yang terutang oleh wajib pajak membiayainya menurut peraturan dengan tidak mendapat imbalan kembali yang dapat ditunjuk secara langsung.³

Prof DR. Rachmat Sumitro,SH., mendefinisikan pajak sebagai iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari kas rakyat ke sektor pemerintah berdasarkan undang-undang), dapat dipaksakan dengan tiada mendapat jasa timbal (tegen prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum.

Terdapat 5 (lima) unsur pokok dalam definisi pajak, yakni:

- iuran/pungutan;
- pajak dipungut berdasarkan undang-undang;
- pajak dapat dipaksakan;
- tidak menerima kontra prestasi;
- untuk membiayai pengeluaran umum pemerintahan.⁴

Sedangkan yang dimaksud dengan pajak daerah adalah

*“ iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. ”*⁵

Menurut Sommerfel Ray M.et.al, pajak adalah pengalihan sumber dari sektor swasta ke sektor pemerintah, bukan akibat pelanggaran hukum, namun wajib dilaksanakan, berdasarkan ketentuan yang ditetapkan lebih dahulu, tanpa

³ <http://kedanta.tripod.com/karya.html>

⁴ Ibid.

⁵ Pasal 1 RUU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

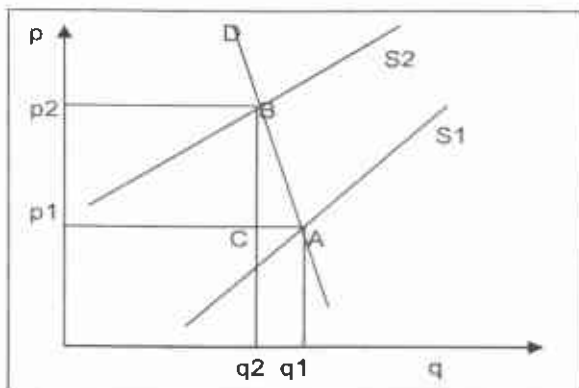
to tax? Goods with an inelastic demand of course. Since the goal of a tax is to collect revenues and the effect of the tax is to raise the price of the good, there will be smaller changes in the quantity demanded of the item, the less elastic its demand curve".¹¹

Sedangkan produk barang/jasa yang permintaannya bersifat elastis maka besarnya penerimaan pajaknya bergantung kepada tinggi-rendahnya tarif pajak yang dikenakan terhadap produk barang/jasa tersebut. Artinya semakin besar tarif, maka berdampak negatif terhadap jumlah konsumsi dari barang/jasa tersebut. Karena harga jual setelah pajak pasti akan mahal. Pada akhirnya akan berpengaruh terhadap penerimaan pajak dari produk barang/jasa tersebut, karena jumlah permintaan di pasar cenderung turun.

Untuk menjelaskan bagaimana hubungan antara pajak dengan elastisitas barang/jasa digambarkan dibawah ini:

A tax shifts the supply curve to the left. However, the impact of a tax depends on the elasticity of demand. If demand is inelastic, a higher tax will cause only a small fall in demand. Most of the tax will be passed onto consumers. When demand is inelastic, governments will see a significant increase in their tax revenue.¹²

Gambar 3-1: Diagram of Tax on Inelastic Demand



¹¹ <http://spot.colorado.edu/~kaplan/econ2010/section4/section4.html>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2009

¹² Economics Help dalam <http://www.economicshelp.org/blog/economics/effect-of-tax-depend-ing-on-elasticity/>, diakses pada tanggal 24 September 2009

*If demand is inelastic, demand will fall less, although the price rise more than the demand. The tax will be less effective in reducing demand, but more effective in raising revenue for the government from tax levied to goods and services where demand of those goods and services inelastic.*¹³

Sumber: *Economics Help* dalam <http://www.economicshelp.org/blog/economics/effect-of-tax-depending-on-elasticity/>

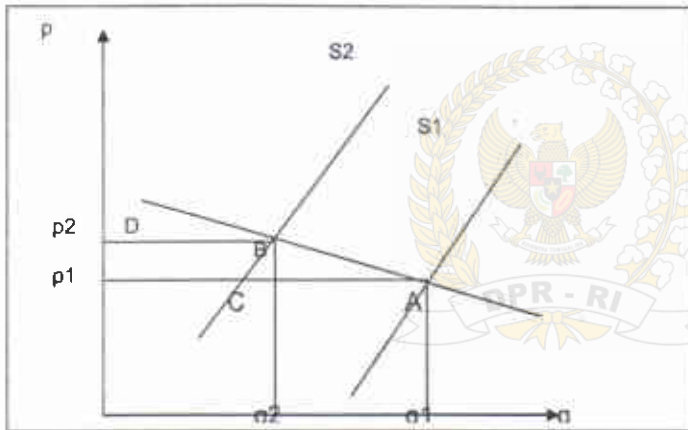
Keterangan gambar:

Dalam Gambar 1, dijelaskan bahwa apabila kenaikan harga dari p_1 ke p_2 yang disebabkan oleh peningkatan tarif pajak terhadap barang/jasa, tidak akan mempengaruhi secara signifikan terhadap jumlah permintaan atas barang/jasa tersebut dari d_1 ke d_2 . Daerah A, B, dan C merupakan pajak yang atas barang/jasa yang dipungut pemerintah. Artinya penerimaan pajak tidak bergantung kepada perubahan harga barang/jasa yang bersifat inelastis. Pajak akan relatif meningkat walaupun harga barang dan jasa meningkat banyak disebabkan oleh kenaikan tarif pajaknya.

Andaikan tarif dinaikkan secara periodik, maka garis permintaan (*demand*) cenderung bergerak mendekati sumbu P (harga) pada Gambar 1., walaupun menyebabkan harga barang/jasa tersebut naik secara signifikan. Artinya berapun tarif pajak yang dikenakan yang mengakibatkan kenaikan harga atas barang/jasa tersebut, maka persentase penurunan permintaan barang/jasa tidak sebanding dengan besarnya persentase kenaikan tarif pajak barang/jasa tersebut yang pada akhirnya menyebabkan naiknya harga.

¹³ *Ibid*

Gambar 3-2: Effect of Tax on Elastic Demand



Sumber: *Economics Help* dalam <http://www.economicshelp.org/blog/economics/effect-of-tax-depending-on-elasticity/>

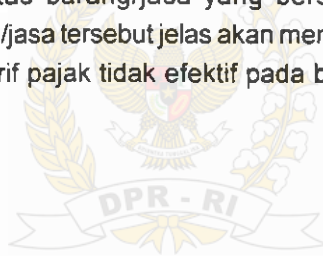
*If demand is elastic, demand will fall more, although the price rise less than the fall of demand. The tax will be much more effective in reducing demand, but less effective in raising revenue for the government from tax levied to goods and services because of the price of goods and services rise. This is an effect of tax of goods and services where the demand is elastic.*¹⁴

Keterangan gambar:

Pada Gambar 2 dijelaskan bahwa, apabila tarif pajak dinaikkan terhadap barang/jasa yang permintaannya bersifat elastis, maka kenaikan tariff tersebut akan mempengaruhi harga barang/jasa tersebut yang pada akhirnya menyebabkan berkurangnya permintaan terhadap barang/jas tersebut secara signifikan. Harga dinaikkan dari p_1 ke p_2 walaupun kenaikannya relatif tidak besar, tetapi mempengaruhi jumlah permintaan terhadap barang/jasa tersebut. Permintaan di q_1 dengan harga di p_1 yang kemudian berubah menjadi q_2 dengan harga di p_2 . Dengan demikian, garis permintaan (D) akan bergerak menuju sumbu (q) dimana q adalah jumlah barang/jasa. Daerah (A, B, dan C) merupakan

¹⁴ *Ibid*

pajak yang diperoleh oleh pemerintah atas tarif pajak yang dikenakan atas barang/jasa yang bersangkutan. Terjadi perubahan jumlah permintaan (q) yang cukup besar akibat kenaikan harga yang relatif kecil sebagai dampak dari tarif pajak yang dinaikkan pemerintah atas barang/jasa yang bersangkutan. Perubahan terhadap permintaan barang/jasa tersebut jelas akan mempengaruhi pajaknya. Oleh sebab itu, kenaikan tarif pajak tidak efektif pada barang/jasa yang permintaannya bersifat elastis.



B. Konsep dan Fungsi Retribusi

B.1. Pengertian dan Konsep Retribusi

Yang dimaksud dengan retribusi—secara umum—adalah pungutan dalam jumlah tertentu yang dikenakan kepada setiap pengguna jasa atau pelayanan (*service*) yang diberikan. Retribusi tidak wajib dikenakan kepada setiap orang kalau tidak menggunakan atau memanfaatkannya. Retribusi hanya dapat dikenakan apabila orang yang bersangkutan menggunakan atau memanfaatkan jasa atau pelayanan yang diberikan/disediakan. Jadi konsep retribusi adalah adanya manfaat atau keuntungan yang diperoleh si pengguna jasa atau pelayanan yang diberikan atau disediakan. Retribusi diberikan atau disediakan oleh suatu lembaga publik atau dapat juga disediakan oleh lembaga atau organisasi privat.

Kebijakan retribusi selama ini dibuat oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kebijakan retribusi yang dikeluarkan/ditetapkan oleh pemerintah pusat diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Sedangkan kebijakan retribusi di daerah ditetapkan dalam UU Nomor 18 Tahun 1997 jo, UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pengertian retribusi tidak jauh berbeda dengan pengertian yang diusung dalam RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang dimaksud dengan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.

Pengertian retribusi daerah (retribusi) menurut PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan

Pengertian retribusi daerah (retribusi) menurut PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Sedangkan retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Sedangkan objek retribusi yang ditetapkan oleh pemerintah daerah daerah adalah 1) Jasa Umum, 2) Jasa Usaha dan 3) Perijinan Tertentu. Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan atau jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan dan kepentingan serta kemanfaatan umum, serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Objek retribusi jasa usaha adalah pelayanan atau jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi pelayanan dengan menggunakan atau memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal. Atau pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Objek retribusi atas perijinan tertentu adalah pelayanan perijinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dikasudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam (SDA) barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

B.2. Perubahan Kebijakan Retribusi Daerah

Kebijakan retribusi daerah kabupaten/kota dalam RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah relatif tidak banyak berubah dari UU Nomor 34 Tahun 2000. Ketentuan mengenai retribusi daerah diatur dalam Pasal 18, Pasal 21, dan Pasal 24 UU Nomor 34 Tahun 2000. Sedangkan dalam RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ketentuan mengenai jenis-jenis retribusi diatur dalam Pasal 92, Pasal 106, Pasal 122 dan Pasal 131. Dibawah ini dijelaskan jenis-jenis retribusi yang berlaku saat ini sebagaimana diatur dalam UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Tabel 3-1. Jenis-Jenis Retribusi Daerah

UU Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan PP Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah	RUU Pajak Daerah & Retribusi Daerah Yang Disetujui DPR RI
<p>Retribusi Jasa Umum:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Retribusi Pelayanan Kesehatan 2. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan 3. Retribusi Penggantian biaya cetak KTP, KKTP, Kartu Identitas Kerja, Kartu Penduduk Sementara, Kartu Identitas Penduduk Musiman, Kartu Keluarga, Akte Catatan Sipil: (Akte Kelahiran, Akte Perkawinan, Akte Perceraian, Akte Pengesahan dan Pengakuan anak, Akte Ganti Nama bagi WNA dan Akte Kematian). 4. Retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat 5. Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum 6. Retribusi pelayanan pasar 7. Retribusi pengujian kendaraan bermotor 8. Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran 9. Retribusi penggantian biaya cetak peta 10. Retribusi pengujian kapal perikanan 	<p>Retribusi Jasa Umum:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Retribusi Pelayanan Kesehatan 2. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan 3. Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP, KKTP, Kartu Identitas Kerja, Kartu Penduduk Sementara, Kartu Identitas Penduduk Musiman, Kartu Keluarga, Akte Catatan Sipil: (Akte Kelahiran, Akte Perkawinan, Akte Perceraian, Akte Pengesahan dan Pengakuan anak, Akte Ganti Nama bagi WNA dan Akte Kematian). 4. Retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat 5. Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum 6. Retribusi pelayanan pasar 7. Retribusi pengujian kendaraan bermotor 8. Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran 9. Retribusi penggantian biaya cetak peta 10. Retribusi pelayanan teraltera ulang 11. Retribusi pelayanan pendidikan 12. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi
<p>Retribusi Jasa Usaha:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Retribusi pemakaian kekayaan daerah 2. Retribusi Pasar Grosir/dan/atau pertokoan 3. Retribusi tempat pelelangan 4. Retribusi terminal 5. Retribusi tempat khusus parkir 6. Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/vila 7. Retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus 8. Retribusi rumah potong hewan 9. Retribusi pelayanan kepelabuhanan 10. Retribusi tempat rekreasi dan olahraga 11. Retribusi penyeberangan di air 12. Retribusi pengolahan limbah cair 13. Retribusi penjualan produksi usaha daerah 	<p>Retribusi Jasa Usaha:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Retribusi pemakaian kekayaan daerah 2. Retribusi Pasar Grosir/dan/atau pertokoan 3. Retribusi tempat pelelangan 4. Retribusi terminal 5. Retribusi tempat khusus parkir 6. Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/vila 7. Retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus 8. Retribusi rumah potong hewan 9. Retribusi pelayanan kepelabuhanan 10. Retribusi tempat rekreasi dan olahraga 11. Retribusi penyeberangan di air 12. Retribusi pengolahan limbah cair 13. Retribusi penjualan produksi usaha daerah
<p>Retribusi Perijinan Tertentu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Retribusi IMB 2. Retribusi ijin tempat penjualan minuman beralkohol 3. Retribusi ijin gangguan 4. Retribusi ijin trayek 	<p>Retribusi Perijinan Tertentu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Retribusi IMB 2. Retribusi ijin tempat penjualan minuman beralkohol 3. Retribusi ijin gangguan 4. Retribusi ijin trayek (transportasi) 5. Retribusi ijin usaha perikanan

Dalam RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, terdapat penambahan objek retribusi jasa umum, yakni Retribusi pelayanan tera/tera ulang dan Retribusi pelayanan pendidikan. Sedangkan Retribusi pengujian kapal perikanan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah dihapus dalam RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Untuk retribusi jasa usaha tidak mengalami perubahan objek retribusinya. Sedangkan dalam Retribusi Perijinan Tertentu, terdapat penambahan retribusi yakni Retribusi Ijin Usaha Perikanan (RIUP).

Berbeda dengan kebijakan pajak daerah, kebijakan retribusi daerah dalam RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang baru bersifat terbuka (*open-list*).¹⁵ Artinya pemerintah daerah kabupaten/kota dapat menambah jenis dan objek retribusi baru, asalkan sesuai dengan kriteria sebagaimana diatur dalam undang-undang apabila rancangan undang-undang tersebut disahkan. Bersifat terbuka tidak berarti pemerintah daerah dapat semena-mena menciptakan perda baru tentang retribusi di daerahnya. Sudah ada kriteria atau ketentuan untuk menetapkan suatu retribusi.

Penetapan dan muatan yang diatur dalam peraturan daerah tentang retribusi berdasarkan Pasal 156 adalah sebagai berikut:

- Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tentang Retribusi tidak dapat berlaku surut.
- Peraturan Daerah tentang Retribusi paling sedikit mengatur ketentuan mengenai:
 - nama, objek, dan subjek retribusi;
 - golongan retribusi;
 - cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan;
 - prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi;
 - struktur dan besarnya tarif retribusi;
 - wilayah pemungutan;
 - penentuan pembayaran, tempat pembayaran, angsuran, dan penundaan pembayaran;
 - sanksi administratif;
 - penagihan;
 - penghapusan piutang retribusi yang kedaluwarsa; dan
 - tanggal mulai berlakunya.

¹⁵ Pasal 130 dan Pasal 131 RUU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

BAB III
PERAN DPR DALAM PERUBAHAN
UU NOMOR 34 TAHUN 2000 TENTANG
PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH

A. Umum

Setelah RUU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah secara resmi disampaikan oleh Pemerintah ke DPR, DPR kemudian membentuk Panitia Khusus (Pansus) yang beranggotakan kurang lebih 55 orang yang merupakan perwakilan dari seluruh komisi dari seluruh fraksi di DPR. Keanggotaan Panitia Khusus RUU tentang PDRD bersifat proporsional sesuai dengan banyaknya jumlah anggota fraksi di DPR. Masing-masing Fraksi di Panitia Khusus RUU PDRD membuat Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) sebagai bahan pembahasan dalam rapat-rapat Panitia Khusus dan Panitia Kerja. DIM ini juga merupakan bahan dalam rapat-rapat Panitia Kerja (Panja), Tim Sinkronisasi, Tim Perumus, dan Tim Kecil yang keanggotaannya diambil dari Anggota Panitia Khusus.

Jumlah seluruh DIM RUU PDRD adalah sebanyak 584 DIM. Jumlah DIM RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang telah disepakati dalam Rapat Panitia Khusus sebanyak 183 DIM.¹⁶ Jumlah DIM (Daftar Inventarisasi Masalah) yang menjadi tugas dan tanggungjawab Panja untuk dibahas berjumlah kurang-lebih 401 DIM dari total 584 DIM.

Beberapa materi yang menjadi sorotan atau fokus permasalahan dari masing-masing fraksi dalam rapat Pansus dan Panja akan dijelaskan dalam tulisan di bawah.

B. Penambahan Jenis Pajak Daerah Provinsi

Dalam RUU PDRD yang diajukan Pemerintah mengusulkan 4 (empat) jenis pajak daerah provinsi yakni Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dan Pajak Air Permukaan. Di dalam DIM, Fraksi Partai Golkar (FPG) mengusulkan adanya tambahan pajak provinsi yakni opsen PPN atas jasa telepon dan opsen atas cukai rokok. Kemudian Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP), Fraksi

¹⁶ Rapat Panitia Khusus merupakan jenis rapat yang dihadiri oleh menteri atau setingkat menteri. Rapat Panitia Khusus sama derajatnya dengan Rapat Kerja di Komisi dan Badan di DPR RI. Rapat Panitia Khusus merupakan rapat yang dapat mengambil keputusan.

kebangkitan Bangsa (FKB), Fraksi Partai Damai Sejahtera (FPDS) mengusulkan tambahan Pajak Air Tanah dan Pajak Rokok menjadi pajak provinsi.

Sedangkan Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) mengusulkan sebagian penerimaan dari *airport-tax* diberikan kepada daerah provinsi. Dalam beberapa kali pembahasan serta setelah mendengarkan berbagai informasi dan pertimbangan dari berbagai *stake-holder*, Rapat Panja akhirnya menyepakati bahwa pajak provinsi terdiri dari 5 (lima) jenis pajak provinsi yakni: Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Bea Balik nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan dan Pajak Rokok. Pajak Rokok merupakan pajak baru untuk provinsi yang mulai diberlakukan pada tanggal 1 Januari 2014.

C. Penambahan Jenis Pajak Daerah Kabupaten/Kota

Jenis-jenis pajak kabpten/kota yang diusulkan pemerintah dalam RUU PDRD berjumlah 10 (sepuluh) jenis pajak terdiri dari: Pajak Hotel; Pajak Restoran; Pajak Hiburan; Pajak Reklame; Pajak Penerangan Jalan; Pajak Galian Golongan C; Pajak Parkir; Pajak Air Bawah Tanah; Pajak Sarang Burung Walet dan Pajak Lingkungan.

FPG memandang jumlah pajak daerah kabupaten/kota tersebut diatas tidak cukup untuk meningkatkan atau menambah pendapatan daerah kabupaten/kota. FPG mengusulkan tambahan pajak baru yakni: PBB Sektor Pedesaan dan Perkotaan, BPHTB, dan Pajak Pelabuhan. FPAN mengusulkan tambahan pajak telepon termasuk nirkabel dan pesan pendek/sms. FBPD menambahkan pajak atas sewa gedung, ruko, apartemen, rumah dan kos-kosan. FBPR menambahkan BPHTB menjadi pajak kabupaten/kota. Sedangkan Fraksi-fraksi lainnya berpendapat tetap seperti RUU.

Setelah melalui proses pembahasan yang panjang dan alot, maka Rapat Panja memutuskan menjadi 11 jenis pajak untuk daerah kabupetan/kota, yakni: Pajak Hotel; Pajak Restoran; Pajak Hiburan; Pajak Reklame; Pajak Penerangan Jalan; Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; Pajak Parkir; Pajak Air Tanah; Pajak Sarang Burung Walet; Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan; dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Pajak Lingkungan disepakati untuk dihapus. Pajak Air Tanah tetap menjadi pajak kabupaten/kota dengan nama sebelumnya adalah Pajak Air Bawah Tanah untuk membedakannya dengan Pajak Air Permukaan yang merupakan pajak daerah provinsi.

D. Pro-Kontra Pajak Lingkungan Dalam RUU PDRD

Sebagian besar fraksi menghendaki adanya Pajak Lingkungan dalam RUU PDRD sebagaimana usul Pemerintah. Tetapi, Fraksi PKS menghendaki dihapuskannya Pajak Lingkungan. Sedangkan FPG meminta keterangan pemerintah. Dalam beberapa kali argumentasi atau keterangan yang diberikan pemerintah, tidak cukup meyakinkan Pansus dan Panja sehingga keputusan akhir adalah bahwa Pajak Lingkungan dihilangkan dalam RUU PDRD.

E. Pengecualian Objek Pajak Kendaraan Bermotor

Dikecualikan dari objek kendaraan bermotor dalam RUU PDRD adalah kereta api, kendaraan untuk pertahanan dan keamanan negara, kendaraan di air dengan ukuran isi kotor lebih dari 20m³ atau lebih dari 7 *gross tonage* yang dikuasai/dimiliki oleh perusahaan pelayaran/niaga nasional kendaraan milik kedutaan, konsulat dan perwakilan asing, dengan asas timbal-balik dan objek lain yang diatur dalam Perda. FPG mengusulkan tambahan objek pajak kendaraan bermotor yang dikecualikan dari pajak yakni kendaraan alat-alat berat dan alat-alat besar, kendaraan di air yang digunakan untuk pelayaran perintis, dan kurang dari 20m³ atau kurang dari 7 *gross tonage* (GT) serta kendaraan di air yang dimiliki/dikuasai oleh Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional. Sedangkan FPAN mengusulkan kendaraan dengan isi kotor lebih dari 100m³ atau lebih dari 35 *gross tonage*. Fraksi-fraksi lainnya berpandangan tetap seperti dalam RUU.

Dalam proses pembahasan, termasuk dalam pengertian Kendaraan Bermotor adalah kendaraan bermotor beroda beserta gandengannya, yang dioperasikan di semua jenis jalan darat dan kendaraan bermotor yang dioperasikan di air dengan ukuran isi kotor 5 *Gross Tonnage* sampai dengan 7 *Gross Tonnage*.

F. Tarif Pajak Kendaraan Bermotor dan BBN Kendaraan Bermotor

Sedangkan tarif kendaraan bermotor pribadi diusulkan pemerintah paling rendah 1,0% dan paling tinggi 2,0%. Sebagian besar fraksi mengusulkan tetap, tetapi FPG dan FPKS mengusulkan tarif tertinggi 2,5% dan FPPP menetapkan tarif tunggal yakni 1,5%. Rapat Panja memutuskan tarif Pajak Kendaraan Bermotor pribadi ditetapkan sebagai berikut: untuk kepemilikan kendaraan bermotor pertama paling rendah sebesar 1% (satu persen) dan paling tinggi

sebesar 2% (dua persen); untuk kepemilikan kendaraan bermotor kedua dan seterusnya tarif dapat ditetapkan secara progresif paling rendah sebesar 2% (dua persen) dan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen).

Tarif Pajak Kendaraan alat-alat berat dan alat-alat besar disepakati/ditetapkan dalam rapat Panja paling rendah sebesar 0,1% (nol koma satu persen) dan paling tinggi sebesar 0,2% (nol koma dua persen). Semula adalah paling rendah 0,1% dan paling tinggi 0,3%. Dalam pembahasan tarif kendaraan bermotor alat-alat berat dan alat-alat besar, masing-masing fraksi memiliki pandangan dan pendapat berbeda-beda. FPG dan FPDS, misalnya, mengusulkan dihapuskannya pajak atas kendaraan alat-alat berat.

Tarif BBNKB yang semula diusulkan pemerintah paling tinggi 10% untuk penyerahan pertama, maka dalam rapat Panja diputuskan menjadi paling tinggi 20%. Untuk penyerahan kedua sama yakni paling tinggi 1%. Khusus untuk kendaraan bermotor alat-alat berat dan alat-alat besar yang tidak menggunakan jalan umum tarif pajak ditetapkan paling tinggi masing-masing sebagai berikut: penyerahan pertama sebesar 0,75% (nol koma tujuh puluh lima persen); dan penyerahan kedua dan seterusnya sebesar 0,075% (nol koma nol tujuh puluh lima persen). Semula tarif paling tinggi untuk penyerahan pertama adalah 1,5% dan penyerahan kedua adalah 0,15%. Pedoman tarif dari Mendagri yang selama ini berlaku—menurut FPG tidak diperlukan sebagaimana usul pemerintah dalam RUU. Panja memutuskan menerima usul FPG yakni hanya dengan Perda saja.

G. Tarif Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor

Tarif pajak bahan bakar kendaraan bermotor yang semula diusulkan oleh pemerintah dalam RUU paling tinggi sebesar 5% disepakati Panja menjadi paling tinggi 10%. Soal tarif PBBKB ini, awalnya sebagian besar fraksi mempunyai pendapat sama. Tetapi FPPP,FKB dan FBPD mengusulkan tarif tunggal sebesar 5%. Sedangkan FPKS mengusulkan dihapus. Tarif tunggal bertujuan untuk menghindari perang tarif antar-daerah provinsi. Sebagian besar menyetujui usul dari pemerintah dalam RUU. Sedangkan soal Pajak Air Permukaan, FPKS justru mengusulkan untuk dihapus seperti halnya PBBKB.

H. PBB Dan BPHTB Menjadi Pajak Daerah

Pada awalnya pemerintah memang tidak mengusulkan PBB dan BPHTB menjadi pajak daerah dalam RUU PDRD. Beberapa fraksi yang dipelopori/

digagas FPG mengusulkan agar PBB sektor perkotaan dan pedesaan dan BPHTB menjadi pajak daerah secara penuh. Dalam rapat yang cukup alot di Panitia Kerja, pemerintah setuju/sepakat bahwa PBB sektor perkotaan dan pedesaan serta BPHTB merupakan pajak daerah kabupaten/kota. Ketentuan tentang PBB sektor perkotaan dan pedesaan dan BPHTB diatur dalam Pasal 77 sampai Pasal 93. Dalam kaitan dengan PBB dan BPHTB ini, ketentuan yang mengatur tentang PBB sektor perkotaan dan pedesaan tetap berlaku sampai tanggal 31 Desember 2013 sepanjang pemerintah daerah belum mengeluarkan Perda yang mengatur soal PBB sektor perkotaan dan pedesaan.

I. Peran DPR RI Lainnya

Selain ditetapkannya Pajak Rokok, PBB dan BPHTB dalam RUU PDRD sebagaimana yang diusulkan DPR, Peran DPR RI lainnya adalah soal diubahnya ketentuan soal biaya pungut pajak daerah yang selama ini merupakan "daerah abu-abu" bagi pejabat pemda menjadi insentif pemungutan pajak daerah. Insentif diberikan kepada instansi yang bertugas memungut pajak daerah, apabila instansi tersebut mencapai kinerja tertentu. Atau dapat diinterpretasikan seperti terpenuhinya target yang ditetapkan dalam APBD. Insentif ini diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP).

Disamping itu, DPR menolak usul pemerintah tentang *Electronic Road Pricing* (pajak yang dibebankan kepada pemakai jalan tertentu di kawasan tertentu di Indonesia dengan kriteria antara lain kecepatan kendaraan rata-rata di bawah 20Km per jam dan volume kendaraan sangat banyak dibandingkan dengan luas jalan). Alasan DPR antara lain bahwa pemerintah tidak siap dengan konsep mengatasi kemacetan di jalan tertentu tetapi mengakibatkan macet di jalan lainnya. DPR memandang bahwa upaya tersebut tidak memecahkan masalah kemacetan jalan di kawasan tertentu, dan cenderung hanya untuk mendapatkan uang.

Jumlah pasal dalam draft RUU PDRD pada awalnya sebanyak 164 pasal. Dalam proses pembahasan baik di rapat Pansus dan Panja jumlah pasal disepakati berubah menjadi 185 pasal atau bertambah sebanyak 21 pasal, termasuk pasal baru tentang Pajak Rokok dan retribusi baru tentang pengendalian menara telekomunikasi. UU PDRD yang baru mulai diberlakukan pada tanggal 1 Januari 2010.

BAB IV

IMPLIKASI PERUBAHAN UU NOMOR 34 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH TERHADAP PENDAPATAN DAERAH DALAM APBD

A. Umum

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu komponen penting dalam penerimaan APBD. Penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah didasarkan kepada kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah. Kebijakan perpajakan nasional antara lain mengatur bagaimana melimpahkan atau membagi pajak-pajak pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah. Sampai saat ini, pajak-pajak pusat belum dilimpahkan sepenuhnya kepada daerah. Artinya belum ada pajak pusat yang dilimpahkan kepada daerah menjadi kewenangan penuh daerah untuk memungutnya, walaupun perubahan terhadap kebijakan perpajakan nasional sudah dilakukan.

Kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah saat ini diatur dalam UU Nomor 34 Tahun 2000 dan UU Nomor 18 Tahun 1997. Berdasarkan UU Nomor 34 Tahun 2000, terdapat 7 jenis pajak daerah kabupaten/kota yakni:

- 1) Pajak Hotel,
- 2) Pajak Restoran,
- 3) Pajak Hiburan dan Tontonan,
- 4) Pajak Reklame,
- 5) Pajak Penerangan Jalan (PPJ),
- 6) Pajak Parkir,
- 7) Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C.

Sedangkan jenis-jenis retribusi daerah termasuk kabupaten/kota adalah:

- 1) Retribusi Jasa Umum (RJUM),
- 2) Retribusi Jasa Usaha (RJUS),
- 3) Retribusi Perijinan Tertentu (RPT).

Berdasarkan UU Nomor 18 Tahun 1997 dan UU Nomor 34 Tahun 2000 tersebut, pemerintah daerah dapat menciptakan pajak daerah baru dan retribusi daerah baru sesuai dengan kriteria yang sudah ditetapkan dalam undang-undang. Tetapi penciptaan pajak dan retribusi daerah baru harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Menteri Keuangan. Oleh sebab itu, wajar apabila

banyak pemerintah daerah mengusulkan perda tentang pajak daerah baru dan retribusi daerah baru kepada pemerintah pusat. Sebagian besar perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah baru tidak disetujui oleh Pemerintah dalam hal ini Menteri Keuangan.

Pemerintah pusat merekomendasikan untuk membatalkan 2.000 perda pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD), atau sekitar 28%. Rekomendasi itu keluar setelah dilakukan evaluasi pada 7.200 perda pada pertengahan bulan Juli 2008. Kabupaten kota wilayah provinsi yang paling banyak perda/ranperdanya dibatalkan/ditolak berasal dari daerah di wilayah provinsi Sumatera Utara, Jawa Timur, Jawa Barat, Sumatera Selatan, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah.¹⁷

Banyaknya perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang diajukan untuk mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat tersebut memang dimungkinkan dalam undang-undang. Dalam reformasi kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah yang baru, khusus pajak daerah menerapkan sistem *close list*. Artinya jenis-jenis pajak daerah yang boleh dipungut oleh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota hanya yang ditetapkan dalam undang-undang. Sehingga pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota dilarang untuk menciptakan pajak-pajak baru melalui peraturan daerah.

¹⁷ http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=7838&Itemid=688, diakses pada tanggal 5 September 2009

Tabel 3-2.
Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten/Kota Per Provinsi di Indonesia,
Tahun 2001-2006, (Rp.000.000)

Provinsi	2001	2002	2003	2004	2005	2006 a)
Naggroe Aceh Darussalam	21.393	25.403	27.094	34.608	29.789	47.155
Sumatera Utara	123.000	166.764	217.618	245.770	307.212	337.866
Sumatera Barat	42.721	59.258	67.097	87.790	96.179	107.834
Jambi	12.963	29.846	18.906	32.490	33.016	35.466
Riau	149.794	174.161	171.677	85.268	83.497	85.008
Bengkulu	4.026	7.213	7.051	15.199	14.378	17.401
Sumatera Selatan	41.188	47.418	52.590	60.335	73.758	82.385
Lampung	24.653	33.807	47.265	43.911	49.733	57.691
Banten	134.536	169.469	175.489	254.185	272.768	284.702
Jawa Barat	355.877	439.682	493.369	596.295	663.796	709.950
Jawa Tengah	199.707	280.425	288.365	398.573	430.044	457.256
Jogyakarta	43.862	60.790	60.740	87.987	95.668	102.040
Jawa Timur	327.093	428.270	546.496	663.459	733.951	767.117
Kalimantan Barat	31.310	29.290	36.059	36.576	46.438	55.657
Kal. Tengah	9.493	10.388	13.873	21.399	25.864	23.425
Kalimantan Timur	58.279	69.886	75.991	98.293	111.803	134.249
Kal. Selatan	39.501	50.115	42.373	56.692	59.911	75.985
Sulawesi Utara	19.295	25.956	30.005	33.879	38.783	46.046
Sulawesi Tengah	13.018	18.172	19.124	23.027	25.026	33.121
Sulawesi Selatan	84.834	130.675	106.477	124.431	132.105	148.904
Sulawesi Tenggara	11.236	17.606	24.421	16.458	15.284	18.324
Sulawesi Barat	-	-	-	-	5.106	6.628
Gorontalo	1.946	2.579	1.043	5.761	7.442	9.466
Bali	460.020	386.538	271.645	425.099	500.009	385.732
NTB	29.802	48.113	43.152	44.073	48.096	56.620
NTT	12.457	17.206	26.363	23.082	26.857	31.076
Maluku	2.979	7.470	4.310	8.547	9.932	11.570
Mauku Utara	2.034	4.990	5.657	6.185	7.652	8.824
Papua	11.857	26.298	20.691	24.246	25.949	28.205
Bangka Belitung	19.080	37.390	33.868	43.492	49.058	45.894
Kepulauan Riau	-	-	-	117.075	129.680	144.217
Papua Barat	-	-	-	8.225	7.368	6.748
Total	2.290.019	2.799.327	2.902.481	3.722.411	4.156.152	4.360.594

Keterangan : a) Data APBD

Sumber : Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, 2001-2003 dan 2004- 2006, Penerbit BPS Pusat.

Tabel 3-3
Penerimaan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota Per Provinsi di
Indonesia, Tahun 2001-2006, (Rp.000.000)

Provinsi	2001	2002	2003	2004	2005	2006 a)
Nagreg Aceh	13.776	20.333	24.352	31.147	26.603	52.220
Darussalam						
Sumatera Utara	69.760	117.173	185.639	187.495	188.538	230.467
Sumatera Barat	32.789	42.919	58.954	65.144	83.336	111.810
Jambi	26.153	56.400	67.435	58.454	56.011	68.528
Riau	92.154	72.541	91.848	86.478	98.692	121.424
Bengkulu	8.352	10.346	13.172	69.389	18.110	28.723
Sumatera Selatan	30.727	39.244	30.459	14.940	74.840	110.178
Lampung	23.610	28.505	35.468	37.852	44.882	48.891
Banten	66.190	78.809	111.541	149.865	175.347	188.261
Jawa Barat	334.349	420.161	477.262	598.700	737.944	781.931
Jawa Tengah	342.511	446.804	488.202	612.750	711.786	768.853
Jogyakarta	41.580	53.369	63.360	89.953	103.139	115.410
Jawa Timur	298.572	391.825	467.533	620.698	707.546	743.824
Kalimantan Barat	15.560	20.862	27.205	29.836	44.472	60.651
Kal. Tengah	55.477	14.172	28.118	44.358	51.314	42.602
Kalimantan Timur	60.031	77.264	67.487	74.421	53.729	47.351
Kal. Selatan	20.397	30.979	35.948	38.910	67.752	61.615
Sulawesi Utara	25.239	24.454	24.828	29.997	33.812	41.982
Sulawesi Tengah	8.868	15.552	21.858	20.308	26.013	32.346
Sulawesi Selatan	79.190	110.657	140.980	141.386	159.663	194.572
Sulawesi Tenggara	21.175	21.778	29.427	26.181	30.924	38.954
Gorontalo	7.694	12.079	14.630	17.364	26.101	34.024
Sulawesi Barat	-	-	-	-	7.884	13.259
Bali	55.499	74.677	82.297	104.408	113.583	126.343
NTB	21.968	28.724	38.690	36.015	43.246	57.522
NTT	26.975	32.588	48.182	45.671	55.007	68.893
Maluku	4.704	6.889	15.588	11.969	15.478	20.283
Mauku Utara	2.702	5.728	6.848	7.350	9.053	11.629
Papua	14.745	18.680	32.419	20.516	25.447	31.444
Papua Barat	-	-	-	8.769	16.708	13.234
Bangka Belitung	7.132	11.334	11.667	21.761	25.868	25.247
Kepulauan Riau	-	-	-	24.875	28.428	35.043
Total	1 807 892	2 285 163	2 750 407	3 326 760	3 852 136	4 327 514

Keterangan : a) data APBD

Sumber : Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota,
2001-2003 dan 2004- 2006, Penerbit BPS Pusat.

B. Objek Yang Diatur

Dalam UU Nomor 34 Tahun 2000, jasa hiburan termasuk tontonan merupakan salah satu jenis jasa yang dikenakan pajak daerah. Jasa hiburan dan tontonan merupakan produk yang permintaannya bersifat inelastis. Artinya tarif pajaknya tidak mempengaruhi secara signifikan jumlah permintaan terhadap jasa hiburan dan tontonan. Jenis jasa hiburan modern, misalnya, dipastikan akan dikenakan tarif tinggi dan segmen pasarnya adalah para penikmat hiburan di kota-kota besar yang sanggup membayar tinggi atas jasa tersebut. Di bawah ini dijelaskan tentang tarif-tarif pajak daerah saat ini.

Dalam rancangan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang masih dibahas DPR bersama Pemerintah Pusat (Departemen Keuangan dan Departemen Dalam Negeri), terdapat restrukturisasi dan penambahan jumlah pajak daerah untuk kabupaten/kota yakni: *pertama*, pajak air bawah tanah—semula pajak daerah provinsi kini menjadi pajak daerah kabupaten/kota. *Kedua*, jenis pajak bertambah yakni: pajak rokok, pajak sarang burung walet, pajak menara telekomunikasi. Sedangkan Pajak Bumi dan Bangunan sektor perkotaan dan pedesaan, serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) akan menjadi kewenangan penuh pemerintah daerah kabupaten/kota setelah masa transisi 5 (lima) tahun sejak diberlakukannya undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang baru.

Disamping pajak daerah kabupaten/kota yang merupakan sumber dalam APBD kabupaten/kota, pembagian hasil penerimaan pajak pusat (*tax share*) juga menjadi sumber pendapatan bagi daerah kabupaten/kota. Bagi hasil pajak pusat pada tahun 2001 untuk kabupaten/kota di seluruh Indonesia berjumlah Rp.6.035.703 juta, tahun 2002 sebesar Rp 7.491.944 juta, dan tahun 2003 sebesar Rp.10.133.841 juta. Apabila dibandingkan dengan total penerimaan pajak daerah kabupaten/kota seluruh Indonesia, maka nilai bagi hasil pajak pusat ini jauh lebih besar.

Pemerintah kabupaten/kota juga memperoleh dana bagi hasil pajak provinsi, yakni hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air sebesar 30% diserahkan kepada seluruh kabupaten/kota di dalam provinsi yang bersangkutan, penerimaan dari Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air sebesar 30% diserahkan kepada seluruh kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan, penerimaan dari Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor sebesar 70% diserahkan kepada seluruh kabupaten/kota di dalam provinsi yang bersangkutan, dan penerimaan dari Pajak

Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan sebesar 70% diserahkan kepada seluruh kabupaten/kota di provinsi bersangkutan.

Tabel 3- 4.

Tarif Pajak Daerah Kabupaten/Kota dalam UU Nomor 34 Tahun 2000 dan RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

No.	Jenis Pajak	UU Nomor 34/2000 tentang Perubahan UU Nomor 18/1997 Pajak Daerah & Retribusi Daerah	RUU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
1	Pajak Hotel	Tarif Maksimal 10%	Tarif Maksimal 10%
2	Pajak Restoran	Tarif Maksimal 10%	Tarif Maksimal 10%
3	Pajak Hiburan	Tarif Maksimal 35%	Tarif Maksimal 35%
	A Jenis Hiburan seperti: Permainan ketangkasan, Diskotik, Bar, Klub malam, Karaoke, Mandi uap, Panti pijat, Pagelaran busana, Kontes kecantikan		Tarif Maksimal 75%
	B Jenis Hiburan Tradisional seperti: Kesenian rakyat/tradisional		Tarif Maksimal 10%
4	Pajak Reklame	Tarif Maksimal 25%	Tarif Maksimal 25%
5	Pajak Penerangan Jalan (PPJ)	Tarif Maksimal 10%	Tarif Maksimal 10%
6	Pajak Pertambangan Mineral Non-Logam dan Batuan	Tarif Maksimal 20%	Tarif Maksimal 25%
7	Pajak Parkir	Tarif Maksimal 20%	Tarif Maksimal 20%
8	Pajak Air (Bawah) Tanah	-	Tarif maksimal 20%
9	Pajak Sarang Burung Walet	-	Tarif maksimal 10%
10	Pajak Bumi dan Bangunan (Sektor Pedesaan dan Perkotaan) ¹⁸	-	Tarif sesuai dengan UU Tentang Pajak Bumi dan Bangunan

Sumber : -UU Nomor 34 Tahun 2000 Perubahan UU Nomor 18 Tahun 1997

Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah,

-RUU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Dari tabel diatas dapat disimpulkan adanya penambahan jenis pajak daerah baru untuk kabupaten/kota yakni: Pajak Air Bawah Tanah—yang dulunya menjadi pajak daerah provinsi kini menjadi pajak kabupaten/kota, Pajak Sarang Burung Walet, dan Pajak Bumi Bangunan. Pajak Air Bawah Tanah disepakati

¹⁸ PBB Sektor Pedesaan dan Perkotaan diserahkan kewenangannya kepada daerah kabupaten/kota setelah 5 tahun sejak diundangkannya undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang baru, hasil pembahasan Panitia Kerja RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah DPR RI

berubah nama menjadi Pajak Air Tanah. Penambahan jenis-jenis pajak kabupaten/kota tersebut diprediksi akan memberikan pengaruh positif terhadap penambahan penerimaan pajak daerah kabupaten/kota, setelah diundangkannya undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang baru.

Pada tahap awal proses pengajuan RUU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ke DPR, pemerintah mengusulkan menambah Pajak Lingkungan menjadi pajak daerah kabupaten/kota.¹⁹⁾ Tetapi dalam proses pembahasan di tingkat Panitia Kerja DPR, Pajak Lingkungan ditolak oleh Anggota Panitia Kerja DPR. Sementara opsen atas Cukai Rokok dan opsen atas Pajak Telepon merupakan usul dari DPR untuk dijadikan sebagai (opsen) bagi pajak provinsi atau pajak kabupaten/kota. Pemerintah pada prinsipnya setuju atas usulan penambahan opsen atas Cukai Rokok menjadi pajak daerah, asal tidak mengganggu penerimaan negara dari Cukai Rokok. Karena Cukai Rokok merupakan pajak pusat dan masuk dalam penerimaan APBN.

Kemudian dalam proses pembahasan selanjutnya DPR belum memutuskan tentang cara atau metode pemungutan opsen atas Cukai Rokok tersebut. Opsi yang ditawarkan antara lain adalah bahwa opsen atas Cukai Rokok dipungut oleh daerah provinsi atau kabupaten dan kota setelah dilakukan pemungutan Cukai oleh pemerintah pusat.

Ada beberapa tujuan utama penambahan opsen atas Cukai Rokok yang dipungut oleh daerah provinsi atau kabupaten/kota yakni: *pertama*, untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah provinsi atau kabupaten/kota; *kedua*, untuk membagi hasil penerimaan Cukai Rokok yang dipungut pusat kepada daerah; *ketiga*, sebagian besar industri rokok berada di kabupaten/kota; *keempat*, pasar rokok hampir merata di seluruh daerah kabupaten/kota di Indonesia. Walaupun pengenaan opsen atas Cukai Rokok menjadi ganda (*double taxing*) dengan bertambahnya tarif, tetapi belum dapat disimpulkan bahwa pendapatan Cukai akan berkurang. Sebab rokok adalah termasuk produk yang permintaannya bersifat inelastis yang tidak berpengaruh terlalu signifikan terhadap jumlah permintaan atas rokok ketika tarif pajaknya dinaikkan. Bagi para konsumen rokok khususnya pecandu rokok, penambahan tarif melalui opsen atas Cukai Rokok diprediksi tidak akan berpengaruh signifikan terhadap permintaan (*demand*) atas rokok tersebut. Dalam beberapa kali rapat Panja akhirnya diputuskan bahwa opsen atas Cukai Rokok diganti menjadi Pajak Rokok dan merupakan pajak daerah provinsi.

¹⁹ Pasal 71-76 RUU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Tabel 3- 5.
Rasio Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten/Kota
Terhadap PDRB Kabupaten/Kota Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000
(Tax Ratio) Per Provinsi, Tahun 2001-2004 (%)

Provinsi	2001	2002	2003	2004
Nanggroe Aceh Darussalam	0,070	0,068	0,068	0,092
Sumatera Utara	0,17	0,22	0,26	0,29
Sumatera Barat	0,17	0,23	0,25	0,31
Jambi	0,12	0,28	0,17	0,28
Riau	0,16	0,18	0,17	0,083
Bengkulu	0,08	0,13	0,12	0,26
Sumatera Selatan	0,097	0,10	0,11	0,12
Lampung	0,10	0,13	0,17	0,15
Banten	0,27	0,32	0,31	0,43
Jawa Barat	0,18	0,21	0,22	0,26
Jawa Tengah	0,18	0,24	0,23	0,31
Jogyakarta	0,31	0,41	0,39	0,54
Jawa Timur	0,15	0,20	0,24	0,28
Kalimantan Barat	0,17	0,15	0,18	0,18
Kalimantan Tengah	0,085	0,092	0,12	0,17
Kalimantan Timur	0,070	0,081	0,086	0,10
Kalimantan Selatan	0,21	0,26	0,21	0,27
Sulawesi Utara	0,17	0,23	0,25	0,27
Sulawesi Tengah	0,14	0,19	0,19	0,21
Sulawesi Selatan	0,26	0,40	0,30	0,33
Sulawesi Tenggara	0,18	0,26	0,34	0,21
Gorontalo	0,098	0,12	0,046	0,24
Bali	2,73	2,20	1,49	2,21
NTB	0,22	0,35	0,30	0,29
NTT	0,15	0,20	0,29	0,24
Maluku	0,10	0,26	0,14	0,27
Maluku Utara	0,10	0,25	0,28	0,29
Papua	0,051	0,10	0,084	0,10
Bangka Belitung	031	059	050	062
Kepulauan Riau	-	-	-	-
Papua Barat	-	-	-	-

Sumber : Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota 2001-2003 dan 2004-2006. PDRB Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun 2000-2004, Penerbit BPS Pusat.

C. Aspek Ekonomi

Apabila dianalisa dari aspek ekonomi (PDRB), geografi, infrastruktur, sarana/prasarana misalnya, antara daerah kabupaten dengan daerah perkotaan di Indonesia, maka pajak daerah perkotaan terutama di kota-kota besar lebih

berkembang dibandingkan dengan pajak daerah kabupaten. Hal ini dapat dilihat dari hasil penerimaan pajak daerah setiap tahun sejak tahun 2001-2006. Pajak daerah Kota Bandung misalnya, jauh lebih besar dibandingkan dengan pajak daerah Kabupaten Karawang mesti jenis pajak yang diberlakukan sama. Hasil penerimaan pajak daerah Kota Bandung tahun 2003 sebesar Rp. 117 milyar sedangkan pajak daerah Kabupaten Karawang hanya sebesar Rp.22 milyar. Demikian juga dengan di provinsi Jawa Tengah. Hasil penerimaan pajak daerah Kota Semarang misalnya, tahun 2003 sebesar Rp.74 milyar sedangkan pajak daerah Kabupaten Semarang hanya Rp. 8,7 milyar.

Dari tahun 2001-2006, terdapat 10 (sepuluh) provinsi di Indonesia yang pajak daerah kabupaten/kotanya lebih besar dibandingkan dengan pajak daerah kabupaten/kota dari provinsi lain yakni: Sumatera Utara, Sumatera Barat, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Sulawesi Selatan, Kalimantan Timur dan Kepulauan Riau. Besarnya penerimaan pajak daerah kabupaten/kota di provinsi tersebut sebagian besar disumbangkan oleh pajak daerah perkotaannya, khususnya Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Parkir, Pajak Reklame dan Pajak Penerangan Jalan (PPJ). Besarnya penerimaan pajak daerah kabupaten/kota di sepuluh provinsi tersebut mencerminkan berkembangnya perekonomian di provinsi tersebut yang dapat dilihat dari jumlah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur merupakan pengumpul pajak daerah terbesar di antara kabupaten/kota di Indonesia. Sedangkan di luar Jawa, kabupaten dan kota di Provinsi Bali merupakan penghasil pajak daerah terbesar dalam periode tahun 2001-2006. Dengan berkembangnya pariwisata Bali, maka akan membawa dampak positif terhadap penerimaan asli daerah, khususnya dari Pajak Hotel, Pajak Restoran, dan Pajak Tontonan atau hiburan (*lihat Tabel 1*). Bali merupakan salah satu daerah tujuan wisata favourite oleh para wisatawan manca negara dan wisatawan domestik. Selain itu, *tax ratio* kabupaten/kota di Bali juga menempati urutan teratas. Hal ini mengindikasikan bahwa peran pajak daerah terhadap PDRB Bali relatif besar dibandingkan dengan *tax ratio* kabupaten/kota lain di Indonesia.

Di samping itu, peran (posisi) penerimaan pajak daerah kabupaten/kota terhadap PAD kabupaten/kota di Provinsi Bali sejak tahun 2001-2006 cukup besar. Tahun 2001, peran pajak kabupaten/kota terhadap PAD sebesar 81,71%, tahun 2002 sebesar 69,16%, tahun 2003 sebesar 65,43%, tahun 2004 sebesar 72,90%, tahun 2005 sebesar 73,45% tahun 2006 sebesar 67,57%.

Internet/Website:

Economics Help dalam <http://www.economicshelp.org/blog/economics/effect-of-tax-depending-on-elasticity/>.

[Http://kedanta.tripod.com/karya.html](http://kedanta.tripod.com/karya.html)

[Http://weserve.wordpress.com/2008/04/04/teori-pemungutan-pajak/](http://weserve.wordpress.com/2008/04/04/teori-pemungutan-pajak/)

[Http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=7838&Itemid=688](http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=7838&Itemid=688)

[Http://spot.colorado.edu/~kaplan/econ2010/section4/section4.html](http://spot.colorado.edu/~kaplan/econ2010/section4/section4.html)

[Http://id.wikipedia.org/wiki/Pajak](http://id.wikipedia.org/wiki/Pajak)





BAGIAN KEEMPAT

**MENUJU PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN MELALUI
REVISI UU NO. 23 TAHUN 1997
TENTANG
PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP**

Oleh Sri Nurhayati Qodriyatun*

* Penulis adalah Peneliti Madya bidang Kebijakan Sosial di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam satu dasawarsa terakhir, banyak terjadi perubahan terhadap kondisi lingkungan hidup Indonesia. Terjadi peningkatan polutan di udara maupun di air, di wilayah daratan maupun lautan. Berdasarkan pengamatan terhadap kualitas udara di kota-kota besar seperti Jakarta, Bandung, Medan, Surabaya, Jambi, dan Pekanbaru, jumlah hari dengan kualitas udara kategori baik dalam satu tahun hanya 17 persen (22 – 62 hari).¹ Kadar pencemar udara di kota-kota tersebut 37 kali lipat di atas standar yang ditetapkan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO). Sedangkan untuk kualitas air, hasil pemantauan 35 sungai di Indonesia yang dilakukan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup Provinsi menunjukkan bahwa status mutu air sungai-sungai tersebut cemar sedang – cemar berat.²

Kondisi lingkungan, terutama di kota-kota besar, semakin diperparah dengan tumpukan sampah yang tidak diolah secara ramah lingkungan. Ada peningkatan timbulan sampah sebesar 2-4% per tahun. Di sisi lain dukungan sarana dan prasana yang memadai untuk mengolah sampah tersebut tidak ada.³ Akibatnya muncul berbagai permasalahan seperti pencemaran tanah, udara, dan bahkan telah menimbulkan beberapa penyakit yang cukup meresahkan masyarakat, terutama yang tinggal di sekitar daerah Tempat Pembuangan Akhir sampah (TPA). Bahkan pengelolaan sampah di TPA yang buruk dapat menimbulkan konflik sosial antara masyarakat sekitar dengan pemerintah atau swasta pengelola sampah.

Daerah yang berhutan semakin berkurang. Berdasarkan citra Landsat TM dan REPPROT dari tahun 1994 sampai tahun 1997, luas hutan Indonesia adalah 101.843.486 hektar.⁴ Namun pada tahun 2002/2003 berdasarkan hasil penafsiran citra satelit Landsat 7 ETM+ luas hutan Indonesia tinggal 93,92 juta hektar (50 % dari total daratan Indonesia yang ditafsir 187,91 juta hektar)⁵ dan kondisi ini terus berlanjut hingga berdasar data Program Menuju Indonesia Hijau tahun 2008, tutupan hutan di Indonesia menurun hingga tinggal 46 % dari luas

¹ Status Lingkungan Hidup Indonesia 2008, Kementrian Negara Lingkungan Hidup, Jakarta, h. 4

² *Ibid.*, h. 3

³ *Ibid.*, h. 132

⁴ Status Lingkungan Hidup Indonesia 2003, Kementerian Lingkungan Hidup, Jakarta, h. 212

⁵ Statistik Kehutanan Indonesia 2007, Departemen Kehutanan, 2008, h. 16, 25

lahan yang ada. Jika dilihat per pulau, prosentase tutupan hutan terluas hanya terdapat di Pulau Papua (74,33 %) dan terkecil di Pulau Jawa (6,79 %).⁶

Studi daya dukung⁷ di beberapa provinsi di Pulau Sumatera oleh Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) pada tahun 2008 menunjukkan ada 4 dari 5 provinsi (Aceh, Sumatera Utara, Riau, dan Sumatera Barat) berstatus tidak aman atau *overshoot* daya dukung lahannya. Sementara untuk Pulau Jawa, berdasarkan hasil kajian Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian pada tahun 2006 menunjukkan kemampuan daya dukung lahan Pulau Jawa telah terlampaui atau *overshoot*.⁸

Kejadian bencana banjir dan longsor semakin sering terjadi dalam 10 tahun terakhir memperlihatkan adanya penurunan daya dukung lahan dan lingkungan di beberapa wilayah Indonesia. Berdasarkan data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) selama 2007 telah terjadi 454 kali banjir, 50 kali banjir dan longsor, dan 100 kali longsor. Untuk tahun 2008 terjadi 343 kali banjir, 22 kali banjir dan longsor, dan 39 kali longsor.⁹

Kondisi lingkungan hidup yang rusak tidak hanya terjadi di daratan, tetapi juga di wilayah perairan Indonesia. Berdasarkan data P2O LIPI, 2007, terumbu karang di Indonesia 32,05 % dalam kondisi rusak (*damage*), 37,33 % dalam kondisi cukup, dan hanya 25,11 % dalam kondisi baik.¹⁰ Sedangkan hutan mangrove di Indonesia yang pada tahun 1999 diperkirakan mencapai 8,60 juta hektar, 5,30 juta hektar diantaranya dalam kondisi rusak. FAO memperkirakan sampai 2005, luas hutan mangrove Indonesia tersebut telah berkurang sekitar 120.000 hektar. Berdasarkan data Kementerian Kehutanan tahun 2007, luas hutan mangrove Indonesia tinggal 1,29 juta hektar.¹¹ Demikian juga dengan kondisi padang lamun. Meskipun belum ada data resmi secara nasional bagaimana kondisi padang lamun Indonesia, namun hasil-hasil penelitian di beberapa wilayah memperlihatkan bahwa adanya pengurangan luasannya. Rusaknya ekosistem perairan terjadi akibat kegiatan manusia seperti adanya

⁶ Status Lingkungan Hidup 2008, *op cit*, h. 48

⁷ Studi daya dukung dilakukan untuk melihat kemampuan lingkungan hidup mendukung kehidupan manusia dan makhluk hidup lain yang ada di dalamnya. Konsep daya dukung lingkungan ini telah lama mengemuka di Indonesia sebagai salah satu acuan dalam legislasi nasional untuk pengelolaan ruang (UU No 23 Tahun 1997 yang telah direvisi menjadi UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang).

⁸ *Ibid*, h. 44

⁹ *Ibid*, h. 47

¹⁰ *Ibid*, h. 4

¹¹ *Ibid*, h. 76-77

pengerukan dan pengurugan daerah pantai untuk pembangunan perumahan, industri, saluran navigasi, dan bahkan pembuangan sampah ke laut.

Kondisi lingkungan hidup yang rusak berdampak terhadap kehidupan manusia, baik terhadap kesehatan manusia maupun terhadap kondisi sosial ekonominya. Masyarakat miskin sangat rentan terhadap memburuknya kondisi lingkungan hidup yang buruk.¹² Baik masyarakat miskin yang tinggal di pedesaan, di daerah pinggiran hutan, di kawasan pesisir, di daerah pertambangan, maupun yang tinggal di perkotaan. Padahal konstitusi menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah hak setiap orang (Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945). Konsekuensinya, Negara berkewajiban untuk memenuhi, melindungi, dan memajukan hak warga negaranya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tersebut.

Undang-undang tentang pengelolaan lingkungan hidup (UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup) adalah salah satu upaya Negara menerjemahkan perlindungan atas hak asasi manusia atas lingkungan hidup. Namun dalam perjalanannya, UU No. 23 Tahun 1997 (UU PLH) sebagai produk undang-undang yang selama ini digunakan untuk mengatur pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, tidak atau belum dapat memenuhi kewajiban Negara tersebut. Seperti dikemukakan Menteri Lingkungan Hidup dalam Sidang Paripurna DPR 8 September 2009 lalu, bahwa efektivitas implementasi UU PLH terkendala oleh adanya persoalan substansial, struktural dan kultural sehingga belum dapat mencapai tujuan yang diharapkan.¹³ Revisi UU PPLH perlu dilakukan.

Pemikiran untuk revisi UU PLH muncut ketika Komisi Kerja Hukum Lingkungan BKPSL-Indonesia bekerjasama dengan Universitas Airlangga menyelenggarakan Semiloka Nasional tahun 1999. Ide revisi ini muncul dari pemikiran Siti Sundari Rangkuti, guru besar hukum lingkungan Universitas Airlangga. Hasil semiloka disampaikan pada Menteri Lingkungan Hidup dan Komisi VII DPR RI melalui anggotanya Muhammad Askin sebagai bahan perbaikan aspek hukum tata kelola lingkungan di Indonesia. Kemudian Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) menyelenggarakan seminar nasional "Pemikiran Perubahan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan

¹² *Strategi Penanggulangan Kemiskinan*, Bappenas, Jakarta, 2005, h.34

¹³ *Kompas*, 9 September 2009, *UU Lingkungan Hidup Perkuat Komitmen*.

Hidup" pada 15 Desember 2003 di Hotel Indonesia.¹⁴ Pemikiran tersebut terus berkembang, hingga muncul inisiatif DPR untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (RUU PLH) sebagai upaya untuk melakukan revisi terhadap undang-undang pengelolaan lingkungan hidup yang sudah ada.¹⁵ Desakan untuk segera melahirkan undang-undang pengelolaan lingkungan hidup yang baru juga muncul dari kalangan LSM yang bergerak di bidang lingkungan hidup.¹⁶

B. Dasar Pemikiran Perubahan UU No. 23 Tahun 1997 (UU PLH)

Banyak pandangan yang melatarbelakangi keinginan untuk merevisi UU PLH. Berdasarkan hasil seminar "Pemikiran Perubahan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup" yang diselenggarakan oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup pada 15 Desember 2003, perkembangan baik di tingkat nasional dan internasional tidak memungkinkan lagi untuk tetap menerapkan UU PLH. Perkembangan di tingkat nasional ditandai dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah perbaharui dengan UU no. 32 th 2004 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai nuansa desentralisasi. Perkembangan ini melahirkan konsekuensi perlunya undang-undang pengelolaan lingkungan hidup baru disesuaikan dengan semangat otonomi daerah. Sementara itu, perkembangan di tingkat internasional ditandai dengan terjadinya perkembangan dalam pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai hasil dari "*the World Summit on Sustainable Development*" (WSSD) yang diselenggarakan di Johannesburg, September 2002. UU PLH belum mengandung prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang telah dikembangkan dalam WSSD.¹⁷

Kemudian dalam pandangan dosen-dosen IPB, revisi UU PLH tidak hanya karena adanya perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik ke

¹⁴ Prosiding Seminar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Hotel Indonesia – Jakarta, 15 Desember 2003, Kementerian Lingkungan Hidup, 2003

¹⁵ Sidang Paripurna DPR tanggal 9 Juni 2009 menetapkan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai RUU Usul Inisiatif dari DPR (Komisi VII). Baca Buletin Parlemen Nomor 597/VI/2009, 2 Juni 2009, h. 7

¹⁶ *Indonesia Butuh UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, makalah yang disampaikan oleh 10 LSM yang bergerak di bidang lingkungan hidup (HUMA, ICEL, JATAM, KEHATI, INSTITUT HIJAU, KIARA, WALHI JAKARTA, GREENPEACE, SAWIT WATCH) dalam RDPU RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup di Komisi VII DPR RI tanggal 13 Juli 2009.

¹⁷ Prosiding Seminar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, *op cit*, h. 70

desentralistik, tetapi juga karena UU tersebut lebih menitikberatkan pada isu pencemaran lingkungan hidup (*brown issue*). Isu tentang bagaimana pengelolaan sumber daya alam (SDA) tidak diatur dalam UU PLH. Berbagai undang-undang sektoral mengatur SDA hanya sebagai komoditas (hutan, tambang, perkebunan). Padahal dampak dari pemanfaatan SDA tersebut, tanpa pengelolaan yang baik, akan berdampak pada memburuknya kondisi lingkungan hidupnya. Selain itu juga ada permasalahan kelembagaan/struktural dan lemahnya penerapan hukum yang mendesak perlunya revisi UU PLH. Ada dua fakta penting yang membuktikan hal ini. Pertama, adalah studi yang diterbitkan oleh KLH-DANIDA dan ditulis oleh Maria Sumardjono (2008) yang menyimpulkan ada 13 undang-undang yang mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya alam (termasuk UU PLH) saling tumpang tindih dan tidak komplemen. Kedua, hasil studi Kementerian Koordinasi Perekonomian (2007) tentang Daya Dukung Pulau Jawa yang menyatakan bahwa salah satu penyebab terlampauinya daya dukung Pulau Jawa adalah masalah kelembagaan. Terdapat sekitar 176 peraturan daerah (63 %) yang diterbitkan oleh gubernur, bupati, dan walikota se Jawa yang berorientasi ekstraktif terhadap SDA tanpa memperhitungkan daya dukung lingkungannya. Sisanya 85 peraturan daerah (31 %) berorientasi kolaboratif, dan hanya 17 peraturan daerah (6%) yang berorientasi devolusi pengelolaan sumber daya alam.¹⁸

Pandangan berbeda disampaikan Dewan Pimpinan Nasional Perhimpunan Cendekiawan Lingkungan (PERWAKU) Indonesia dalam RDPU tentang RUU PLH di Komisi VII, 13 Juli 2009. Tingginya laju degradasi lingkungan hidup di Indonesia terjadi karena prinsip-prinsip lingkungan hidup diabaikan dalam pengelolaan lingkungan hidup, dan hal tersebut belum sepenuhnya diterapkan dalam UU PLH.¹⁹

Sedangkan dalam pandangan para ahli hukum lingkungan, revisi UU PLH sangat diperlukan selain karena tidak sejalan dengan perkembangan peraturan perundangan-undangan yang berlaku saat ini (terutama yang terkait dengan UU Pemerintahan Daerah) juga karena beberapa hal lain. *Pertama*, terkait dengan hukum administrasi dalam pengelolaan lingkungan hidup. Banyak

¹⁸ IPB, *Masukan IPB terhadap RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup*, makalah disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup di Komisi VII DPR RI pada tanggal 15 Juli 2009.

¹⁹ Dewan Pimpinan Nasional Perhimpunan Cendekiawan Lingkungan Indonesia, *Penerapan Prinsip-Prinsip Pengelolaan Lingkungan Hidup, dalam Tata Kelola Pemerintahan Melalui UU Pengelolaan Lingkungan Hidup*, makalah disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup di Komisi VII DPR RI tanggal 13 Juli 2009.

kelemahan terdapat dalam UU PLH, antara lain, banyak ketentuan yang tidak jelas terutama dalam wewenang pengelolaan lingkungan hidup karena tidak ada aturan lebih lanjut mengenai kewenangan pengelolaan lingkungan hidup ini.²⁰ Kedua, terkait dengan pengembangan hukum perdata dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Banyak kasus perusakan lingkungan yang bebas karena dalam UU PLH: (1) tidak jelas menyebutkan instansi mana yang dapat mewakili lingkungan hidup dalam menggugat ganti rugi dan/atau tindakan tertentu terhadap pencemar dan/atau perusak lingkungan; (2) tidak jelas kriteria kerugian lingkungan; (3) tidak jelas mekanisme pengelolaan uang ganti rugi lingkungan yang didapat dari pencemar dan/atau perusak lingkungan; (4) tidak jelas mekanisme gugatan perwakilan dalam sengketa lingkungan; (5) tidak jelas penerapan asas *strict liability* dalam pertanggungjawaban hukum perdata; (6) campur aduk antar penegakan hukum perdata dan pidana; dan (7) tidak jelas mekanisme perwakilan negara dalam proses pengajuan gugatan atas nama masyarakat.²¹ Ketiga, terkait dengan lemahnya PPNS lingkungan hidup dalam penegakan hukum lingkungan.²² Keempat, lemahnya perumusan delik pidana lingkungan.²³

Pada intinya, kesemua pandangan tersebut menyatakan bahwa UU PLH harus segera direvisi. Pada tanggal 16 Desember 2008, dalam Surat Keputusan DPR RI No. 02A/DPR RI/II/2008-2009 tentang Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun Anggaran 2009, revisi UU PLH masuk dalam daftar undang-undang yang sedang dibahas DPR. Setelah melalui proses yang panjang, pada akhirnya Komisi VII berinisiatif mengajukan revisi UU PLH ini pada Sidang Paripurna DPR RI tanggal 9 Juni 2009 sebagai usul inisiatif DPR. Sepuluh fraksi di DPR menyatakan setuju untuk membahas lebih lanjut RUU PLH tersebut. Pandangan sebagian besar fraksi yang ada di DPR melihat bahwa UU PLH tidak lagi sesuai sehingga perlu dilakukan perubahan. Lebih lanjut secara spesifik fraksi Partai Amanat Nasional

²⁰ Disampaikan oleh Philipus M. Hadjon dalam Seminar Pemikiran Perubahan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, tanggal 15 Desember 2003, di Jakarta. Makalahnya berjudul "Pendayagunaan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup".

²¹ Disampaikan Mas Akhmad Santosa dalam Seminar Pemikiran Perubahan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, tanggal 15 Desember 2003, di Jakarta. Makalahnya berjudul "Penguatan Peran Serta dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup".

²² Disampaikan Andi Hamzah dalam Seminar Pemikiran Perubahan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, tanggal 15 Desember 2003, di Jakarta.

²³ Disampaikan Muladi dalam Seminar Pemikiran Perubahan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, tanggal 15 Desember 2003, di Jakarta. Makalahnya berjudul "Pengaturan Hukum Pidana Dalam Peraturan Perundang-undangan Lingkungan Hidup".

(PAN) memandang ada beberapa faktor yang mendorong mengapa revisi itu perlu dilakukan. *Pertama*, karena adanya perubahan zaman dan perkembangan masyarakat yang menuntut lingkungan hidup sebagai *determinant factor* dalam pembangunan. *Kedua*, karena belum dimuatnya asas/prinsip yang harus ada dalam pengelolaan lingkungan hidup yang berdasarkan *Good Sustainable Development Governance* (GSDG) dan *Good Environmental Governance* (GEG). *Ketiga*, karena adanya kesulitan dalam penegakan hukum. UU PLH tidak mengakomodasi pendekatan ekonomi dan ekologi yang memberikan landasan pada pengelolaan sumber daya alam.²⁴ Sedangkan dalam pandangan fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) ada tiga hal mendesak yang belum ada dalam UU PLH, yaitu akses terhadap informasi,²⁵ partisipasi,²⁶ dan keadilan.²⁷ Selain itu, Fraksi PKS juga melihat bahwa asas subsidiaritas dan prinsip pencemar membayar belum termuat dalam UU PLH, akibatnya banyak keputusan terhadap kasus kejahatan lingkungan oleh perusahaan tidak sampai pidana, hanya sebatas pada persoalan administrasi dan perdata.²⁸

Berbagai macam pandangan yang muncul terhadap perlunya revisi UU PLH tersebut selanjutnya menjadi catatan tersendiri bagi DPR dalam pembahasan RUU PLH dengan pemerintah.

C. Identifikasi Permasalahan

Ada banyak hal yang menyebabkan tingginya laju degradasi lingkungan hidup di Indonesia. Ada beberapa permasalahan yang menyebabkan UU PLH tidak efektif untuk menangani permasalahan lingkungan di Indonesia, yaitu:²⁹

²⁴ Risalah Sidang Paripurna DPR RI tanggal 9 Juni 2009 Masa Sidang IV Tahun 2008/2009, h. 55

²⁵ Akses terhadap informasi ditandai dengan terdapatnya aturan hukum yang bersifat umum yang menjamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi, tersedianya anggaran yang memadai, dan jaringan infrastruktur nasional guna mendukung hak masyarakat untuk mendapatkan informasi, serta kemauan perusahaan untuk melaporkan kinerja pengelolaan lingkungannya kepada pemerintah dan masyarakat.

²⁶ Akses terhadap partisipasi ditandai dengan aturan hukum dan kebijaksanaan yang ditetapkan harus mendukung hak dan akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, masyarakat harus dilibatkan secara signifikan dalam pengambilan keputusan final, pemantauan dan pengawasan hasil keputusan.

²⁷ Akses terhadap keadilan ditandai dengan pemulihan hak-hak masyarakat yang dilanggar terhadap mekanisme pengaduan masyarakat (*citizen complaint mechanism*), prosedur pengambilan keputusan dalam komisi AMDAL harus didukung oleh keberadaan mekanisme penyelesaian perbedaan pendapat (*dispute resolution*), peningkatan kualitas sumber daya manusia aparat penegak hukum, dan keberadaan peradilan yang bersih independen, dan profesional dalam menangani kasus lingkungan.

²⁸ *Ibid* h. 60

²⁹ Naskah Akademis RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Komisi VII, 2009

1. *Fakta empiris :*

a. *Laju degradasi fungsi lingkungan hidup tinggi.*

Laju degradasi fungsi lingkungan hidup tinggi. Terjadi pencemaran lingkungan hidup baik di wilayah daratan maupun di lautan, baik pencemaran udara, air, maupun tanah. Akibatnya banyak fungsi lingkungan hidup suatu ekosistem tidak berjalan semestinya. Seperti berkurangnya kawasan hutan di daerah hulu telah mengakibatkan fungsi pengaturan tata air bagi wilayah sekitarnya tidak berjalan. Akibatnya terjadi banjir dan longsor ketika musim penghujan, dan kering ketika musim kemarau.

b. *Kondisi geografis dan demografis Indonesia rentan terhadap kerusakan lingkungan.*

Secara geografis wilayah Indonesia yang membentang dari barat ke timur rentan dari perubahan iklim, cuaca, suhu atau arah angin yang cukup ekstrim akibat pemanasan global. Seperti tanah subur Indonesia karena iklim dan topografi permukaan serta batu yang beragam secara fisik dan kimiawi, rentan dari potensi terjadinya bencana hidrometeorologi dalam bentuk banjir, tanah longsor, kebakaran hutan dan kekeringan. Kondisi ini diperparah dengan aktivitas manusia terhadap lingkungan dan sumber daya alam yang ada. Selain itu, posisi Indonesia yang terletak di antara dua benua dan dua samudera serta pada deretan gugusan gunung berapi Mediteranian dan Circum Pasific mengakibatkan wilayah Indonesia rawan gempa dan letusan gunung berapi. Berdasarkan data yang ada, di Indonesia terdapat 400 gunung berapi dan 129 di antaranya masih aktif. Posisi ini menyebabkan Indonesia mengalami tiga kali getaran dalam sehari, gempa bumi sedikitnya satu kali dalam sehari, dan sedikitnya satu kali letusan gunung berapi dalam setahun.

Sedangkan secara demografis jumlah penduduk Indonesia yang tinggi - berdasarkan data tahun 2005/2006 tercatat 219.205.000 jiwa – sangat berpengaruh terhadap kemampuan daya dukung lingkungan hidup untuk menopang kebutuhan masyarakatnya. Selain itu, persebaran penduduk yang tidak merata, menambah beban daya dukung suatu wilayah. Seperti yang terjadi dengan pulau Jawa, yang berdasarkan hasil kajian Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian tahun 2006 dinyatakan telah terlampaui (*overshoot*).

c. *Adanya ketidakadilan lingkungan hidup dan masih tingginya jumlah penduduk miskin.*

Kemiskinan mempunyai kaitan erat dengan masalah sumber daya alam dan lingkungan hidup. Bank Dunia (The World Bank, 2004) mengidentifikasi 3 keterkaitan utama antara degradasi lingkungan dan dampaknya bagi masyarakat miskin, yaitu:³⁰

- Kesehatan lingkungan (*environmental health*). Masyarakat miskin sangat menderita jika air, udara, dan tanah dimana mereka hidup mengalami polusi.
- Sumber penghidupan (*livelihoods*). Masyarakat miskin cenderung untuk sangat tergantung secara langsung pada sumber daya alam, sehingga jika tanah, vegetasi dan sumber air terdegradasi maka masyarakat miskin akan merasakan dampak yang cukup signifikan.
- Kerentanan (*vulnerability*). Masyarakat miskin seringkali bersinggungan dengan bahaya lingkungan dan tidak mampu mengatasi kejadian tersebut.

Jumlah penduduk miskin di Indonesia dari tahun ke tahun belum mengalami penurunan yang signifikan. Jika menggunakan indikator pendapatan dibawah US \$1 per hari, pada tahun 1999, jumlah penduduk miskin Indonesia mencapai 47,9 juta jiwa (23,4%). Tahun-tahun berikutnya terjadi penurunan. Tahun 2002 ada 38,4 juta jiwa (18,2%), 2003 ada 37,4 juta jiwa (17,4%), 2004 ada 36,1 juta jiwa (16,7%). Namun pada tahun 2006 kembali terjadi peningkatan jumlah penduduk miskin Indonesia, yaitu 39,05 juta jiwa (17,75 %). Jika menggunakan indikator pendapatan dibawah US \$2 per hari, jumlah penduduk miskin Indonesia pada tahun 2006 mencapai 49 %.

Sebagian besar berada di daerah pedesaan - baik di pinggiran hutan, kawasan pesisir, maupun di daerah pertambangan – yang mempunyai tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap sumber daya alam di sekitarnya sebagai sumber penghasilan utama mereka. Rusaknya lingkungan hidup di sekitar mereka atau menipisnya ketersediaan sumber daya alam di sekitar mereka dapat berakibat berkurangnya pendapatan mereka.³¹

³⁰ Sebagaimana dikutip Rissalwan Haby Lubis, *Kemiskinan dan Lingkungan: Kasus Komunitas Lahan Basah Kota Depok dan Jakarta*, makalah yang ditulis dari keterlibatan penulis dalam penelitian "Poverty and Environment Nexus in Indonesia: With a Special References to Livelihood and Environmental Health Dimension Using a Right-Based Approach" kerjasama UNDP dengan Kantor Kementerian Lingkungan Hidup, 2005.

³¹ *Strategi Penanggulangan Kemiskinan*, op.cit., h. 32-35

Pada masyarakat miskin yang tinggal di sekitar hutan, terus berkurangnya luasan hutan yang ada di Indonesia, berakibat berkurangnya lahan yang menjadi sumber penghidupan mereka. Selain itu, laju deforestasi hutan Indonesia yang mencapai sekitar 1,6 juta hektar per tahun, juga berdampak terhadap terjadinya degradasi lahan yang disebabkan erosi dan tanah longsor. Kondisi ini semakin memperberat beban masyarakat miskin yang tinggal di sekitar hutan. Sedangkan pada masyarakat miskin yang tinggal di sekitar daerah pertambangan, tidak lagi dapat merasakan manfaat secara maksimal dari pertambangan yang ada. Seringkali mereka hanya menjadi buruh pertambangan, dan bahkan banyak juga yang tidak bisa sama sekali menikmati hasil tambang yang dikelola oleh investor dan tidak memiliki hak atas kepemilikan areal pertambangan yang dikuasai oleh para pemodal atas ijin negara tersebut. Demikian juga dengan masyarakat miskin di kawasan pesisir yang sebagian besar adalah nelayan. Rusaknya hutan bakau dan terumbu karang berdampak pada rusaknya habitat tempat induk ikan mencari makan dan bertelur. Akibatnya populasi ikan menurun, dan kesulitan nelayan untuk menangkap ikanpun bertambah.

Proses pemiskinan karena buruknya kondisi lingkungan hidup juga terjadi pada masyarakat di daerah perkotaan. Masyarakat miskin di perkotaan yang umumnya tinggal di lingkungan permukiman yang buruk dan tidak sehat, seperti di daerah rawan banjir dan daerah yang tercemar. Semakin tercemar daerah di mana mereka tinggal, semakin besar penghasilan yang harus mereka keluarkan untuk hidup mereka. Karena mereka mengalami kesulitan dalam mengakses air yang bersih, udara yang bersih, dan lingkungan hidup yang sehat. Juga ketika mereka harus menghadapi banjir atau berhadapan dengan pemerintah karena tempat tinggal mereka yang sebagian besar merupakan daerah ilegal untuk ditempati.

Selain itu, masyarakat miskin seringkali terpinggirkan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Penetapan area hutan sebagai kawasan lindung seringkali memarginalkan penduduk miskin yang tinggal di sekitar atau di dalamnya yang seharusnya dapat hidup secara seimbang. Demikian juga dalam penetapan area kawasan

konservasi laut.³² Ini merupakan bentuk dari ketidakadilan lingkungan hidup yang dialami oleh masyarakat miskin.

d. *Tingginya konflik lingkungan hidup dan sumber daya alam*

Konflik sumber daya alam dan lingkungan hidup merupakan konflik yang memiliki karakteristik menghadapkan secara frontal antara mereka yang memiliki akses sumber daya dan kekuasaan lebih kuat dengan mereka yang tidak memiliki akses. Munculnya konflik lingkungan terjadi karena eksploitasi sumber daya alam Indonesia yang dilakukan tanpa mempertimbangkan kepentingan atau hak masyarakat, keadilan, dan prinsip perlindungan dan daya dukung dan fungsi ekosistem. Seperti kasus Lapindo, Freeport, Indorayon, Newmont, dan masih banyak lagi.

Salah satu penyebab konflik sumber daya alam dan lingkungan hidup adalah adanya ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan yang ada. Sejumlah peraturan perundangan justru cenderung memfasilitasi proses eksploitasi sumber daya alam seperti UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi, UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Terkecil, PP No. 59 tahun 2007 tentang Panas Bumi, dan masih banyak lagi. Konflik juga disebabkan oleh adanya kebijakan negara yang tidak berkeadilan dalam pemanfaatan sumber daya alam. Seperti kebijakan dalam pemberian hak penguasaan hutan. Hingga tahun 1998 terdapat 666 unit usaha pemegang HPH/HTI menguasai lahan sekitar 48,3 juta hektar dalam bentuk konsesi. Kemudian, 36 % daratan Indonesia dikuasai oleh kuasa tambang skala besar, dan 2 % kuasa hutan sawit. Dengan demikian ada sekitar 60 % daratan Indonesia dikuasai oleh pengusaha skala besar. Sementara lahan yang dikuasai oleh masyarakat kecil seperti petani, yang saat ini diperkirakan ada 19,71 juta jiwa, hanya 9 % dari luas daratan Indonesia.

2. *Fakta Yuridis:*

Ada banyak kelemahan dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, antara lain :

a. *Lemah dalam prinsip demokrasi dan desentralisasi*

Kebijakan otonomi daerah yang diluncurkan melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan jawaban untuk

³² *Ibid.*, h. 32-35

merubah tatanan pemerintahan ke arah yang demokratis. Dalam demokrasi, diversifikasi kekuasaan perlu dilakukan untuk meniadakan kesenjangan hak-hak politik warga negara dan memperluas hak warga negara untuk bersuara dan berpendapat. Demikian juga hak masyarakat atas lingkungan hidup.

Berdasarkan hasil konvensi internasional di Aarhus, Denmark, 1998, yang menghasilkan *The Aarhus Convention*, dinyatakan bahwa ada 3 pilar yang menjamin hak-hak rakyat dalam kerangka pembangunan berkelanjutan, yaitu.³³

- (1) Pilar pertama, akses terhadap informasi (*access to information*). Maksudnya setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh informasi yang utuh, akurat, dan mutakhir untuk berbagai tujuan. Ada dua hak masyarakat dalam mendapat akses informasi, yaitu hak informasi secara pasif (hak masyarakat mendapat informasi dari pejabat publik sesuai dengan permintaan masyarakat), dan hak informasi secara aktif (hak masyarakat untuk menerima informasi dan kewajiban bagi pejabat publik untuk mengumpulkan dan mendiseminasikan informasi tersebut kepada masyarakat tanpa diminta).
- (2) Pilar kedua, peran serta dalam pengambilan keputusan. Maksudnya pilar demokrasi yang menekankan pada jaminan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam suatu pembuatan informasi, dan jaminan bahwa partisipasi tersebut benar-benar dijalankan dalam realitanya atau praktiknya, dan tidak sekedar di atas kertas, dengan melalui akses terhadap penegakan keadilan. Peran serta dalam pengambilan keputusan ini terbagi dalam 3 bagian, yaitu (i) hak masyarakat untuk berperan serta dalam mempengaruhi pengambilan keputusan bagi kegiatan tertentu sesuai dengan kepentingannya, (ii) berperan serta dalam pengambilan keputusan dalam hal penetapan kebijakan, rencana, dan program pembangunan, serta (iii) berperan serta dalam mempersiapkan pembentukan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pilar ketiga, akses terhadap penegakan keadilan (*access to justice*). Maksudnya akses untuk memaksakan dan memperkuat,

³³ *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Jakarta, 2007, h. 217

baik hak akses informasi maupun hak partisipasi, untuk kemudian hak ini dimasukkan ke dalam sistem hukum nasional/domestik, dan memperkuat penegakan hukum lingkungan nasional/domestik agar dijalankan dengan benar. Yang terpenting dalam pilar ketiga adalah tersedianya suatu mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung.

Dalam UU PLH, hak akses masyarakat terhadap informasi, partisipasi, maupun keadilan sebagaimana 3 pilar dari *the Aarhus Convention* tidak diatur secara tegas dan rinci. UU PLH baru sebatas mengakui hak setiap orang terhadap informasi dan partisipasi dan belum mengatur tentang akses masyarakat terhadap haknya tersebut, serta konsekuensi hukumnya jika haknya tersebut tidak dipenuhi atau dilanggar.

Selain itu, UU PLH juga belum mengatur secara tegas dan rinci mengenai diversifikasi kekuasaan, yaitu melalui pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (provinsi maupun kabupaten/kota) dalam pengelolaan lingkungan hidup. Padahal pada era otonomi daerah telah banyak dilahirkan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan lingkungan hidup, seperti UU No. 19 tahun 2004 tentang Perubahan UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas, UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, UU No.17 Tahun 2004 tentang Pengesahan Protokol Kyoto (*Climate Change*), UU No.21 Tahun 2004 tentang Pengesahan Protokol Cartagena (*Biosafety*), UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, maupun UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi, yang sudah memunculkan aspek desentralisasi dalam pelaksanaannya.

b. Lemah dalam pengaturan kewenangan kelembagaan pengelola lingkungan hidup

Dalam UU PLH, kewenangan kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup masih sangat terbatas. Terlihat pada kurang jelasnya kerangka kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup dan pembagian kewenangan serta tanggung jawab dari masing-masing instansi terkait. Dalam beberapa pasal dalam UU PLH tidak jelas tanggung jawab dan

kewenangan yang diberikan kepada Kementerian Lingkungan Hidup (KLH), departemen sektoral lainnya, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Akibatnya banyak kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup tidak terselesaikan.³⁴ Padahal dalam persepsi masyarakat, KLH adalah lembaga yang bertanggung jawab terhadap munculnya semua permasalahan lingkungan hidup yang terjadi.

Ketidakjelasan tanggung jawab dan kewenangan KLH dalam pengelolaan lingkungan hidup berdampak pada lemahnya posisi KLH dalam menjalankan fungsi koordinasi dan pengawasan ketaatan lingkungan hidup yang dilakukan oleh instansi sektoral maupun daerah. UU PLH hanya memberikan kewenangan kepada KLH untuk memberikan rekomendasi kepada pejabat-pejabat sektoral ataupun daerah agar mengenakan sanksi administrasi terhadap pencemaran dan perusakan lingkungan yang terjadi. Umumnya rekomendasi tersebut diabaikan. Pada tahun 2005, hanya sekitar 5 % dari seluruh rekomendasi KLH yang ditindaklanjuti oleh instansi sektoral dan daerah.

c. *Lemahnya aturan-aturan yang terkait dengan penegakan hukum lingkungan*

Terlihat pada beberapa hal, yaitu:

- (1) Pada rumusan yang mengatur Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (Amdal) tidak jelas sehingga menimbulkan persepsi yang keliru. Filosofinya kajian dampak lingkungan baik dalam bentuk Amdal (bagi kegiatan yang berdampak besar dan penting), Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL) (bagi yang tidak wajib amdal) harus dilakukan untuk semua perencanaan suatu usaha atau kegiatan. Namun rumusan dalam UU PLH menimbulkan persepsi bahwa dokumen Amdal hanya dipandang sebagai persyaratan formalitas untuk mendapatkan izin usaha dan/atau kegiatan. Akibatnya kualitas dokumen Amdal rendah. Hasil pemantauan KLH terhadap kualitas Amdal pada tahun 2006 menunjukkan 2% dokumen Amdal dalam kategori baik, 12 % kategori sedang, 86%

³⁴ Berdasarkan data yang ada di KLH, hampir 60 % pengaduan kasus pencemaran dan perusakan lingkungan yang disampaikan ke KLH setiap tahun merupakan kasus yang seharusnya disampaikan kepada Menteri Kehutanan atau dinas veretikalnya di daerah, Gubernur, Bupati/Walikota.

kategori jelek dan sangat jelek. Parahnya lagi, sebagian besar ijin usaha dan/atau ijin kegiatan diberikan sebelum dokumen Amdalnya disetujui. Ini berarti ijin tersebut dikeluarkan sebelum keputusan kelayakan lingkungan disetujui. Persepsi lain yang muncul adalah bahwa usaha dan/atau kegiatan yang tidak wajib Amdal tidak akan menimbulkan dampak signifikan terhadap lingkungan hidup sehingga tidak perlu memiliki dokumen UKL dan UPL.

- (2) Pada rumusan yang mengatur sanksi administrasi tidak lengkap rumusan jenis-jenis sanksinya, tahapan-tahapan penjatuhan sanksi, dan kriteria pelanggaran sanksi. Hingga saat ini baru Kabupaten Tangerang dan Kota Semarang yang telah menerapkan sanksi administrasi. Kendala dari penerapan sanksi administrasi adalah hingga saat ini belum ada Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur penyerahan wewenang pengenaan sanksi paksaan pemerintahan dari Gubernur kepada Bupati/Walikota serta peraturan pelaksana lainnya yang mengatur tata cara penetapan biaya pelaksanaan paksaan pemerintahan serta penagihannya. Demikian juga dengan penerapan sanksi audit lingkungan hidup. Hampir semua provinsi dan kabupaten kota menindaklanjuti peraturan dengan melakukan pembinaan teknis berupa himbauan tertulis atau lisan untuk meningkatkan kinerjanya dalam pengendalian pencemaran dan/atau perusakan lingkungan tanpa batas waktu yang jelas.
- (3) Pada rumusan penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan terdapat ketidakjelasan instansi pemerintah yang mana yang dapat mewakili lingkungan hidup dalam menggugat ganti rugi dan/atau tindakan tertentu terhadap pencemar dan/atau perusak lingkungan, kriteria kerugian lingkungan, mekanisme pengelolaan uang ganti rugi yang didapat dari pencemar dan/atau perusak lingkungan, mekanisme gugatan perwakilan dalam sengketa lingkungan, penerapan asas *strict liability* dalam pertanggungjawaban hukum perdata, serta mekanisme perwakilan negara dalam proses pengajuan gugatan atas nama masyarakat. Akibatnya banyak kasus lingkungan yang ditolak di pengadilan, minim gugatan ganti rugi yang diajukan oleh instansi pemerintah yang bertanggung jawab dalam pengelolaan lingkungan hidup baik di pusat maupun di daerah, bahkan tidak ada instansi pemerintah

yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup yang mengajukan gugatan kerugian masyarakat ke pengadilan.

- (4) Pada rumusan tentang asas subsidiaritas dalam penerapan penegakan hukum pidana tidak ada kejelasan, khususnya tentang justifikasi terhadap pengecualian dari penerapannya sehingga menimbulkan banyak persepsi. Akibatnya banyak terdakwa yang diputus bebas murni oleh hakim.
- (5) Pada rumusan tentang kewenangan Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil Lingkungan Hidup (PPNSLH). Kewenangan PPNSLH yang minim (tidak dapat melakukan penyitaan, penahanan, dan penyerahan berkas perkara yang harus melalui penyidik polisi) menghambat proses penyidikan tindak pidana lingkungan hidup yang dilakukan oleh PPNSLH.
- (6) Pada rumusan delik pidana lingkungan sangat lemah sehingga dalam praktek aparat penegak hukum seringkali berhadapan dengan kasus lingkungan yang unsur melawan hukumnya sulit dibuktikan. Akibatnya banyak putusan pengadilan yang menghukum terdakwa terlalu ringan.

d. Ketidakpaduserasian dengan UU lain yang terkait seperti UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penerapan ketentuan tentang penetapan daya dukung dan daya tampung lingkungan dalam rencana tata ruang dan kebijakan lainnya seperti tertuang dalam UU Penataan Ruang sulit dilakukan, karena prinsip pembagian daerah yang berbeda. Dalam UU Penataan Ruang, pembagian daerah berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan bukan berdasarkan wilayah ekosistem sebagaimana diatur dalam UU PLH. Selain itu, pengaturan tentang koordinasi antara instansi yang mengelola penataan ruang dengan lingkungan hidup kurang. Disini kewenangan institusi pengelola lingkungan hidup belum menjangkau pada proses penetapan kebijakan penataan ruang dan pelaksanaannya. Akibatnya pengawasan penataan lingkungan dalam konteks penataan ruang sangat lemah. Kurangnya koordinasi juga berakibat terjadinya benturan antara PPNS Penataan Ruang dengan PPNS LH dalam melakukan pengawasan penataan lingkungan dalam konteks penataan ruang.

Sedangkan ketidakpaduserasian dengan UU Pemerintahan Daerah terlihat pada perbedaan titik berat dalam pengelolaan lingkungan hidup dan pada pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota dan bagaimana hubungan antar tingkatan pemerintahan tersebut dalam pengelolaan lingkungan hidup. UU Pemerintahan Daerah lebih menitikberatkan urusan pengendalian lingkungan yang dalam UU PLH hanya merupakan satu aspek dalam pengelolaan lingkungan hidup.

e. *Belum diadopnya prinsip-prinsip internasional dalam pengelolaan lingkungan hidup*

Ada beberapa prinsip internasional dalam pengelolaan lingkungan hidup yang belum diatur dalam UU PLH, antara lain prinsip *precautionary*, *polluter pays*, dan *sustainable development*. Dalam prinsip *precautionary* yang tercermin dalam UNCBD (*United Nation Convention on Bio Diversity*) dinyatakan bahwa bila ada ancaman terhadap berkurangnya atau hilangnya keanekaragaman hayati, maka kurangnya ilmu pengetahuan tertentu tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda langkah-langkah minimalisasi atau menghindari ancaman tersebut. Hal ini memberikan dorongan bagi setiap negara untuk melakukan tindakan apapun untuk melindungi lingkungan, khususnya keanekaragaman hayati.

Prinsip *polluter pays* mewajibkan kepada pelaku pencemaran untuk membayar biaya tertentu terhadap terjadinya kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh aktivitasnya. Prinsip ini mewajibkan kepada pelaku untuk membayar dan bertanggung jawab terhadap setiap kerusakan lingkungan yang terjadi akibat aktivitasnya, tidak peduli apakah ia telah mengikuti standar lingkungan atau tidak.

Sedangkan dalam prinsip *sustainable development*, pembangunan harus dilakukan secara bijaksana sehingga pembangunan yang dilakukan dapat memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengabaikan kebutuhan generasi mendatang. Dan masih banyak prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan hidup internasional lainnya yang nantinya akan dibahas lebih lanjut pada bab II.

D. Pembabakan Tulisan

Kupasan tulisan dalam bagian keempat ini dibagi dalam empat bab yang menceritakan proses hingga lahirnya UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pada bab I, berisikan hal-hal yang melatarbelakangi keinginan untuk merevisi UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup hingga perjalanannya menjadi rancangan undang-undang usul inisiatif DPR. Bab II berisikan konsep pengelolaan lingkungan hidup yang seharusnya, berdasarkan teori-teori pengelolaan lingkungan hidup maupun berdasarkan konvensi-konvensi internasional tentang prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan hidup. Konsep-konsep tersebut yang dijadikan dasar pemikiran bagaimana pengelolaan lingkungan hidup yang seharusnya dilakukan dan diatur dalam undang-undang. Bab III berisikan bagaimana proses pembahasan revisi UU No. 23 Tahun 1997 yang pada mulanya hanya merupakan perubahan atas UU No. 23 Tahun 1997 tersebut menjadi penggantian UU No. 23 Tahun 1997. Munculnya hal-hal krusial dalam proses pembahasan dan hasil akhir hingga menjadi UU No. 32 Tahun 2009 dituliskan dalam Bab III ini. Bab IV berisikan implikasi dari diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2009 terhadap kelembagaan Kementerian Lingkungan Hidup, tata pemerintahan yang ada, maupun terhadap dunia usaha.

BAB II

PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM KONSEP PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

A. Pengertian Lingkungan Hidup

Ada banyak definisi tentang lingkungan hidup. Lingkungan hidup atau *environment*, dalam kamus lingkungan hidup yang disusun oleh Michael Allaby³⁵, diartikan sebagai *the physical, chemical and biotic condition surrounding and organism*. Sedangkan menurut S. J. McNaughton dan Larry L. Wolf³⁶ diartikan sebagai semua faktor eksternal yang bersifat biologis dan fisika yang langsung mempengaruhi kehidupan, pertumbuhan, perkembangan, dan reproduksi organisme. Menurut Cunningham³⁷ lingkungan hidup adalah (1) *the circumstances or conditions that surround an organism or group of organisms*, or (2) *the complex of social or cultural conditions that effect an individual or community*. Sedangkan Otto Soemarwoto³⁸ mendefinisikan lingkungan hidup sebagai jumlah benda dan kondisi yang ada dalam ruang yang kita tempati yang mempengaruhi kehidupan kita. Namun, masih menurut Otto,³⁹ lingkungan hidup tidak hanya terbatas pada sekedar aspek-aspek kebendaan yakni biotik, abiotik atau zat saja, juga mencakup manusia dengan perilakunya, perasaannya, emosinya, hubungan interelasi manusia dengan sesamanya dan dengan lingkungannya.

Definisi lain dikemukakan oleh Munajat Danusaputra dan Emil Salim. Menurut Munajat⁴⁰ lingkungan hidup adalah semua benda dan kondisi termasuk di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya yang terdapat dalam ruang tempat manusia berada dan mempengaruhi hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad hidup lainnya. Sedangkan menurut Emil Salim⁴¹ lingkungan hidup diartikan sebagai segala benda, kondisi, keadaan dan pengaruh yang terdapat dalam ruangan yang kita tempati dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia.

³⁵ Michael Allaby, *Dictionary of the Environment*, The Mac Millan Press, Ltd., London, 1979

³⁶ S.J. McNaughton dan Larry L. Wolf, *General Ecology Second Edition*, Saunders College Publishing, 1973

³⁷ Cunningham, op.cit., h. 17

³⁸ Sebagaimana dikutip Valentinus Darsono, *Pengantar Ilmu Lingkungan*, Edisi Revisi, Penerbitan Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 1995, h. 14

³⁹ Nommy Horas Thombang Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Editor Herman Sinaga, Yati Sumiharti, Edisi 2, Erlangga, Jakarta, 2004, h. 259

⁴⁰ St. Munadjat Danusaputra, *Hukum Lingkungan*, Buku I Umum, Binacipta, 1980

⁴¹ Darsono, op cit., h. 14

Menurut pengertian yuridis, seperti yang dinyatakan dalam UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (dan telah diganti beberapa kali yaitu UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan terakhir dengan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup), lingkungan hidup didefinisikan sebagai kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

Dari definisi-definisi tersebut di atas, maka pengertian lingkungan hidup mengandung unsur-unsur:⁴²

1. Ruang merupakan sesuatu dimana berbagai komponen lingkungan hidup menempati dan melakukan proses. Dimanapun terdapat komponen lingkungan hidup, maka disitu terdapat ruang yang mengitarinya, sehingga antara ruang dan komponen lingkungan hidup merupakan suatu kesatuan;
2. Semua benda, berupa manusia, hewan, tumbuhan, organisme, tanah, air, udara, rumah, sampah, mobil, angin, dan lain-lain. Keseluruhannya digolongkan sebagai materi, dan satuan-satuannya disebut sebagai komponen;
3. Daya atau energi adalah sesuatu yang memberi kemampuan untuk melakukan kerja;
4. Keadaan disebut juga sebagai kondisi atau situasi, dimana ada yang membantu berlangsungnya interaksi di dalam sistem, ada yang merangsang makhluk hidup melakukan sesuatu, dan ada pula situasi atau kondisi yang menghambat interaksi di dalam sistem;
5. Makhluk hidup adalah manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan, dengan penekanan khusus pada manusia. Manusia dipandang sebagai makhluk istimewa yang mempunyai peran yang begitu dominan terhadap lingkungan hidupnya. Sebagai makhluk yang dominan, manusia banyak menentukan corak kehidupan sistem sehingga sistem tersebut ditentukan berdasar kepentingan manusia.
6. Perilaku atau tabiat manusia disebutkan secara spesifik karena perilaku manusia terhadap ekosistemnya akan berpengaruh terhadap kualitas

⁴² Disarikan dari beberapa sumber antara lain dari buku Nommy Horas Thornbang Siahaan berjudul *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, 2004, dan buku Valentinus Darsono berjudul *Pengantar Ilmu Lingkungan*, 1995.

- lingkungan hidupnya. Hal ini berarti juga berpengaruh terhadap kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya;
7. Proses interaksi, disebut juga saling mempengaruhi, atau biasa disebut dengan jaringan kehidupan. Dalam lingkungan hidup, semua komponen pada hakekatnya mampu dan berpotensi untuk mempengaruhi dan dipengaruhi oleh sesama komponen. Dengan potensi ini timbul interaksi dalam lingkungan hidup yang selanjutnya berwujud dan berfungsi sebagai mata rantai kehidupan. Interaksi yang menciptakan kesatuan ekologi inilah yang kemudian lebih lanjut sering disebut sebagai ekosistem (hubungan timbal balik lingkungan hidup)

Ada suatu hal yang perlu ditekankan dalam pengertian lingkungan hidup di atas, bahwa antara suatu unsur dengan unsur lainnya yang terdapat dalam suatu lingkungan, merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Bahkan di antaranya saling berpengaruh dan mempengaruhi, terutama dalam hal kualitas lingkungan itu sendiri. Namun ada suatu kecenderungan besar untuk melakukan pembedaan lingkungan hidup tersebut dalam tiga kelompok dasar yaitu lingkungan fisik, lingkungan biologis, dan lingkungan sosial. Lingkungan fisik (*physical environment*) yaitu segala sesuatu di sekitar manusia yang berbentuk benda mati seperti rumah, kendaraan, gunung, udara, air dan lain-lain. Lingkungan biologis (*biological environment*) adalah segala sesuatu yang berada di sekitar manusia yang berupa organisme hidup selain manusia, seperti binatang dan tumbuhan. Lingkungan sosial (*social environment*) adalah manusia-manusia lain yang ada di sekitarnya seperti tetangga, teman-teman, bahkan orang lain yang belum dikenal. Pengelompokan ini perlu dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup yang lebih baik sesuai dengan pola-pola yang ditentukan dan dikehendaki.

Dalam lingkungan hidup terdapat beberapa sifat universal yang berlaku.

- ⁴³ *Pertama*, dari semua ekosistem – baik ekosistem daratan, air tawar, laut, ataupun ekosistem rekayasa manusia – terdapat interaksi antar komponennya. Interaksi yang terjadi dalam ekosistem dapat merupakan interaksi

⁴³ Disarikan dari beberapa sumber, yaitu buku Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup, dan Pembangunan*, Penerbit Djambatan, 1997; buku Nommy Horas Thombang Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Editor Herman Sinaga, Yati Sumiharti, Edisi 2, Erlangga, Jakarta, 2004; buku Eugene P. Odum, *Dasar-Dasar Ekologi*, Gadjah Mada University Press, Edisi Ketiga, Penerjemah Tjahjono Samingan, Gadjah Mada University Press, 1994; dan <http://www.scribd.com/doc/15742876/PRINSIPPRINSIP-EKOLOGI> diakses 10 November 2009.

antarorganisme, antarpopulasi, dan antarkomunitas. Interaksi antar komponen lingkungan hidup ini akan terus terjadi karena pada hakekatnya semua makhluk hidup selalu bergantung kepada makhluk hidup yang lain.

Kedua, interaksi antar komponen lingkungan hidup akan menyebabkan terjadinya aliran energi dalam ekosistem. Selain itu juga terdapat struktur atau tingkatan trofik, keanekaragaman biotik, serta siklus materi.

Ketiga, adanya interaksi antar komponen membuat suatu ekosistem dapat mempertahankan keseimbangan. Apabila keseimbangan tidak diperoleh, maka akan mendorong terjadinya dinamika perubahan ekosistem untuk mencapai keseimbangan baru. Kecenderungan ekosistem untuk bertahan terhadap perubahan-perubahan dan tetap berada dalam keadaan keseimbangan disebut *homeostatis*. Adanya keseimbangan dalam ekosistem bukanlah berarti tidak ada perubahan (*statis*). Keseimbangan itu dapat berjalan dalam pola yang dinamis, berubah, dalam perubahan kecil atau besar. Perubahan ini bisa terjadi melalui proses alam maupun karena perbuatan manusia.

Keempat, *homeostatis* hanya bisa berlangsung selama dalam batas-batas keseimbangan tertentu. Artinya, pola-pola interaksi demikian akan bisa ditoleransi kalau belum melewati batas-batas kemampuan masing-masing komponen. Hal ini terjadi karena lingkungan hidup memiliki daya dukung. Daya dukung lingkungan hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Maksudnya ketersediaan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan dasar, dan tersedianya cukup ruang untuk hidup pada tingkat kestabilan sosial tertentu bagi makhluk hidup yang ada dalam suatu ekosistem.

Manusia adalah salah satu komponen lingkungan hidup, yang memiliki ciri yang sangat berbeda dengan komponen-komponen lingkungan hidup lainnya. Perbedaan yang sangat hakiki adalah manusia memiliki akal dan pikiran sehingga perannya begitu dominan dalam kehidupan di bumi ini. Sebagai makhluk yang dominan, manusia banyak menentukan corak kehidupan ekosistem. Manusia dapat menaklukkan ekosistem alamiah satu dengan yang lain, menjelajah ke seluruh bagian ekosistem di bumi ini, membuat ekosistem di banyak tempat di bumi ini sehingga muncul ekosistem buatan yang bersifat fisik seperti kawasan-kawasan industri, gedung-gedung, dan lain sebagainya.

Selain menciptakan ekosistem yang bersifat fisik, manusia juga mampu menciptakan ekosistem non fisik dalam berbagai corak, kepentingan, kebiasaan, nilai, adat istiadat, keyakinan, pandangan hidup dan tata kelakuan lain. Cara pandang manusia yang *antropocentris*, yang memandang manusia sebagai pusat

dari alam semesta, dan hanya manusia yang mempunyai nilai, sementara alam dan segala isinya sekedar alat bagi pemuasan kepentingan dan kebutuhan hidup manusia⁴⁴ telah melahirkan sikap dan perilaku eksploitatif tanpa kepedulian sama sekali terhadap alam dan segala isinya yang dianggap tidak mempunyai nilai pada diri sendiri. Dengan berbagai perilaku, corak kepentingan, keinginan, ideologi, pandangan, nilai dan lain sebagainya tersebut, manusia telah mempengaruhi dan mengubah wajah bumi ini menuju ketidakseimbangan.

Ketidakseimbangan lingkungan hidup terjadi ketika interaksi antar komponen-komponen dalam lingkungan hidup terganggu sehingga batas-batas kemampuan salah satu subsistem terlampaui, tidak seimbang, atau tidak mampu memainkan fungsinya. Saat itulah masalah lingkungan hidup muncul sebagai akibat dari timbulnya salah satu dari kondisi-kondisi seperti terlampauinya kemampuan suatu komponen; adanya ketidakseimbangan di antara komponen; terganggunya fungsi komponen atau sama sekali tidak mampu berfungsi seperti biasanya.⁴⁵

Emil Salim melihat masalah lingkungan hidup muncul sebagai akibat dua hal utama yaitu adanya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) dan ledakan penduduk.⁴⁶ Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi memunculkan arus modernisasi yang ditandai dengan munculnya industrialisasi dimana-mana, yang berkembang seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk, meningkatnya kebutuhan manusia, serta perubahan pola konsumsi.⁴⁷ Akibatnya alam semakin dieksploitasi oleh manusia untuk memenuhi segala kebutuhan dan kepentingannya tersebut hingga melampaui batas kemampuan alam untuk pulih kembali (daya lenting terlampaui). Sebagai akibatnya muncul pencemaran dan perusakan lingkungan.

Masalah lingkungan seperti pencemaran dan perusakan lingkungan, dari tahun ke tahun terus berlangsung dan semakin luas. Kondisi tersebut tidak hanya menyebabkan menurunnya kualitas lingkungan, tetapi juga memberikan dampak yang sangat serius pada kesehatan dan jiwa manusia. Menurut Kementerian Lingkungan Hidup, masalah lingkungan hidup yang menonjol hingga tahun 2008 ini antara lain:⁴⁸

⁴⁴ A. Sony Keraf, *Etika Lingkungan*, Cet. 1, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002

⁴⁵ Nommy Horas Thombang Siahaan, op cit., h. 27

⁴⁶ Emil Salim, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Cet. 3, Penerbit Mutiara, Jakarta, 1981

⁴⁷ Surna Tjahja Djajadiningrat,

Untuk Generasi Masa Depan: Pemikiran, Tantangan, dan Permasalahan Lingkungan, Cet. 1, Penerbit Studi Tekno Ekonomi, Departemen Teknik Industri, Fakultas Teknologi Industri ITB Bandung, 2001, h. 6-7

⁴⁸ Kementerian Negara Lingkungan Hidup, *Status Lingkungan Hidup Indonesia tahun 2008*, KLH, Jakarta, 2009

- a. Perusakan hutan dan lahan, yang mengakibatkan kekeringan di musim kemarau; banjir di musim hujan; serta hilangnya keanekaragaman hayati yang tidak ternilai harganya. Perusakan hutan dan lahan terjadi sebagai akibat dari kegiatan pembalakan liar, perambahan hutan, pembukaan lahan dengan membakar, serta penambangan di kawasan hutan. Bahkan pembukaan lahan dengan membakar telah mengakibatkan kebakaran hutan yang cukup luas setiap tahunnya.
- b. Pencemaran air (di darat) yang disebabkan oleh pembuangan limbah domestik, limbah B3 (bahan berbahaya dan beracun), limbah industri dan penambangan ke daerah perairan terbuka seperti sungai, danau.
- c. Masalah urban seperti sampah dan limbah domestik, pencemaran udara (oleh emisi kendaraan bermotor), sulitnya pengadaan air bersih, dan keterbatasan lahan (kesesakan).
- d. Perusakan dan pencemaran laut dan pesisir akibat penebangan hutan mangrove, abrasi pantai, pencemaran air laut, pengambilan pasir darat, serta perusakan terumbu karang.
- e. Dampak lingkungan global seperti menipisnya lapisan ozon, meningkatnya suhu bumi, serta perubahan iklim telah berdampak pada kehidupan petani dan nelayan yang kehidupannya sangat tergantung pada kondisi alam.

Untuk mengatasi berbagai permasalahan lingkungan hidup yang terus berkembang dari waktu ke waktu, maka pengelolaan lingkungan hidup sangat diperlukan.

B. Konsep Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Ada beberapa definisi tentang pengelolaan lingkungan hidup. G.Thomas mendefinisikan pengelolaan lingkungan hidup sebagai upaya untuk mengontrol atau mengelola apa yang ada di sekitar kehidupan manusia, khususnya komponen biotik dan abiotik dari kehidupan manusia, seperti udara, air, tumbuhan dan binatang agar kehidupan manusia menjadi lebih baik dan tercukupi kebutuhannya.⁴⁹ Jolly (1978) menerjemahkan pengelolaan lingkungan hidup sebagai suatu proses mengalokasikan sumber daya alam dan sumber daya buatan yang ada di lingkungan secara berkelanjutan untuk digunakan secara maksimum memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar manusia.⁵⁰ Otto Soemarwoto

⁴⁹ Ian G Thomas, *Environmental Management Processes and Practices for Australia*, The Federation Press, Sidney, tanpa tahun, h. 1

⁵⁰ Sebagaimana dikutip dalam Christopher J. Barrow, *Environmental Management: Principles and Practice*, Routledge, Oxon, 2003, h. 5

menerjemahkan pengelolaan lingkungan hidup diartikan sebagai usaha secara sadar untuk memelihara atau memperbaiki mutu lingkungan agar kebutuhan dasar manusia dapat terpenuhi dengan sebaik-baiknya.⁵¹

Berdasarkan berbagai definisi tersebut, pengelolaan lingkungan hidup tidak hanya mengatur satu per satu komponen dalam lingkungan hidup. Tetapi pengelolaan lingkungan hidup mengatur semua komponen lingkungan hidup baik lingkungan fisik, lingkungan biologis, maupun lingkungan sosial dalam suatu ekosistem (termasuk di dalamnya manusia dengan segala perilakunya) agar berlangsung dan berdampak dalam batas kemampuan dan keterbatasan lingkungan untuk mendukungnya. Menurut Otto Soemarwoto, ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan lingkungan hidup, yaitu kelestarian keseimbangan lingkungan, daya dukung lingkungan terlanjutan, dan daya lenteng lingkungan.⁵²

Pada hakekatnya pembangunan adalah perubahan lingkungan. Proses tersebut tidak bisa kita hindarkan ketika proses pembangunan dilakukan. Namun yang perlu diperhitungkan ketika perubahan lingkungan dilakukan, dari mutu lingkungan yang rendah ke keseimbangan baru pada tingkat mutu lingkungan yang lebih tinggi adalah menjaga kelestarian keseimbangan lingkungan. Kelestarian keseimbangan lingkungan atau sering disebut keseimbangan ekologi terjadi ketika kelestarian daya dukung lingkungan dapat terus menopang secara berkelanjutan pertumbuhan dan perkembangan lingkungan yang dilakukan melalui pembangunan. Karena dalam lingkungan hidup terdapat daya dukung lingkungan yang sangat berpengaruh terhadap tetap terjaganya keseimbangan lingkungan.

Daya dukung lingkungan terlanjutan ditentukan oleh banyak faktor seperti faktor bio fisik dan faktor sosial-budaya-ekonomi. Kedua faktor tersebut saling mempengaruhi. Kesalahan yang terjadi selama ini, dalam pengelolaan lingkungan hidup seringkali hanya mengatur komponen-komponen tertentu dalam lingkungan hidup, tanpa memperhitungkan aspek sosial-budaya-ekonomi yang ada.⁵³ Faktor sosial-budaya-ekonomi bertitik tolak dari manusianya. Peran manusia sangat penting bagi daya dukung terlanjutan, sebab manusialah yang akan menentukan apakah pembangunan akan berjalan terus atau terhenti.

Sedangkan daya lenteng, menunjuk pada kemampuan suatu sistem untuk pulih setelah terkena gangguan. Makin cepat sistem itu pulih dan makin

⁵¹ Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Penerbit Djambatan, Cet. ke3, 1987, h. 70

⁵² *Ibid.*, h. 70-82

⁵³ Geoff A. Wilson dan Raymond L. Bryant, *Environmental Management: New Directions for The Twenty-First Century*, Routledge, Oxon, 1997, h. 161

besar gangguan yang dapat ditanggungnya, makin tinggi daya lenting sistem tersebut. Tetapi daya lenting ini bersifat adaptif, maksudnya sistem mempunyai kemampuan untuk mengadaptasikan diri terhadap gangguan. Dengan sifatnya yang adaptif ini, sistem dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya. Sistem yang adaptif sangat penting artinya untuk dapat menjaga kelangsungan hidup dalam kondisi yang mengandung banyak hal yang tidak diketahui dan tidak dapat diramalkan. Apalagi jika melihat wilayah Indonesia yang termasuk dalam wilayah yang rawan terhadap bencana.

Pengelolaan lingkungan hidup dilakukan untuk mengatasi segala permasalahan lingkungan hidup yang terjadi secara holistik. Oleh karenanya, Geof Wilson dan Raymond L. Bryant⁵⁴ menyatakan bahwa pengelolaan lingkungan hidup tidak lagi hanya dipandang sebagai tanggung jawab negara (*state*). Tetapi juga merupakan tanggung jawab aktor-aktor di luar negara (*non-state*) seperti masyarakat, dunia usaha, maupun NGO. Masing-masing aktor memiliki peran dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Dalam ekologi (ilmu tentang lingkungan hidup), ada sebuah pandangan yang sangat diperlukan dalam pengelolaan lingkungan hidup, yaitu pandangan immanen. Dalam pandangan immanen, manusia dipandang sama dengan makhluk hidup lainnya, yaitu merupakan salah satu subsistem dari ekosistem lingkungan. Dalam pandangan ini manusia tidak mementingkan diri sendiri. Manusia lebih mementingkan keserasian hubungan antara manusia dengan alam.⁵⁵ Pandangan semacam inilah yang banyak dianut masyarakat tradisional dalam interaksi mereka dengan alam, dan terbukti kearifan lokal mereka telah mampu menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Di dunia internasional berlaku secara universal prinsip-prinsip dalam pengelolaan lingkungan hidup. Seperti dalam Deklarasi Stockholm - yang menghasilkan 26 prinsip pengelolaan lingkungan - disebutkan bahwa manusia memiliki hak dasar untuk bebas, hak atas persamaan dan kondisi kehidupan yang layak dalam lingkungan yang bermutu. Meskipun demikian, manusia bertanggung jawab untuk melindungi dan meningkatkan mutu lingkungan atas kehidupan kini dan masa datang (Prinsip 1). Untuk itu sumber daya alam harus dikelola melalui sistem perencanaan yang tepat (Prinsip 2), seperti memelihara sumber alam yang bersifat dapat diperbaharui (*renewable resources*) (Prinsip 3), menggunakan secara hemat sumber alam yang tidak dapat diperbaharui

⁵⁴ *Ibid.*, h. 3-4

⁵⁵ Darsono, op. cit., h. 41

(*non renewable*) untuk mencegah kelangkaan di masa datang (Prinsip 5), serta menyelamatkan dan mengelola secara arif flora fauna langka serta habitatnya (Prinsip 4). Dalam mengelola lingkungan hidup dan sumber alam, negara harus melakukan pendekatan secara terpadu dan terkoordinasi dalam perencanaan pembangunannya (Prinsip 13), dimana perencanaan dilakukan secara rasional dengan tidak mempertentangkan antara kebutuhan pembangunan dengan kebutuhan melindungi lingkungan (Prinsip 14). Selain itu negara harus menjamin tidak akan menggunakan atau mengelola sumber alam di wilayah yurisdiksinya yang dapat merugikan negara lain (Prinsip 21) dan mengembangkan hukum internasional yang berkenaan dengan sistem tanggung jawab dan ganti rugi bagi korban pencemaran atau kerusakan lingkungan di negara lain sebagai akibat kegiatan di wilayah yurisdiksinya (Prinsip 22).

Sedangkan dalam Deklarasi Rio – yang menghasilkan 27 prinsip dalam pengelolaan lingkungan hidup – antara lain disebutkan :

- a. prinsip pencegahan dini (*precautionary principle*) (Prinsip 15); menyatakan bahwa tidak ada temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti, sehingga tidak ada alasan untuk menunda upaya-upaya mencegah kerusakan lingkungan
- b. prinsip keadilan antargenerasi (*the principle of intergenerational equity*) (Prinsip 3); menyatakan bahwa hak untuk melakukan pembangunan dilakukan dengan memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhannya.
- c. prinsip keadilan intragenerasi (*the principle of intragenerational equity*). Prinsip ini menunjuk pada gagasan bahwa masyarakat dan tuntutan kehidupan lain dalam satu generasi memiliki hak untuk memanfaatkan sumber alam dan menikmati lingkungan yang bersih dan sehat. Keadilan intragenerasi diartikan baik secara nasional maupun internasional. Secara nasional diterapkan dalam akses yang adil kepada sumber daya alam bersama, udara bersih, air bersih dalam sumber daya air nasional dan laut territorial. Sedangkan secara internasional menyangkut pada penerapan alokasi yang adil dari system udara, perairan, dan sumber daya laut internasional;
- d. prinsip integrasi (*the principle of integration*) (Prinsip 4); maksudnya aspek lingkungan diperhitungkan dalam setiap pengambilan keputusan dalam rangka pembangunan (*environmental protection shall constitute an integral part of development process*).

pendekatan berwawasan lingkungan tidak menolak diubah dan di olahnya sumber alam untuk pembangunan dan kesejahteraan manusia. Tetapi "kesejahteraan manusia" mengandung makna lebih luas, mencakup tidak hanya kesejahteraan materiil pemenuhan kebutuhan generasi hari ini, tetapi juga mencakup kesejahteraan non fisik, mutu kualitas hidup dengan lingkungan hidup yang layak dihidupi (*liveable environment*) dan jaminan bahwa kesejahteraan terpelihara kesinambungannya bagi generasi mendatang

Yoshiro Matsui⁶⁴ mengemukakan bahwa "*The concept of sustainable development provides a framework for the integration of environmental policies and development strategies on the understanding that Environmental and Development can not subsists upon a deteriorating environmental resources base; the environment can not be protected when growth leaves out of account the costs of environmental destruction*". Pembangunan tidak boleh mempertentangkan antara perlindungan kelestarian lingkungan hidup dengan pembangunan. Karena dua hal tersebut saling berkaitan. Oleh karenanya, kerusakan sumber daya lingkungan hidup harus diperhitungkan dalam proses pembangunan.

Upaya penting lainnya yang perlu dilakukan dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan, menurut Pat Adams⁶⁵ adalah adanya desentralisasi pengelolaan lingkungan hidup, mengoptimalkan peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, penyederhanaan semua prosedur untuk memangkas birokrasi berbiaya tinggi dan rentan penyelewengan, mendorong kesadaran semua pihak dalam melaksanakan pengelolaan lingkungan hidup, serta membuka informasi seluas-luasnya dan mendorong transparansi dalam pengelolaan lingkungan hidup. Karena pembangunan berkelanjutan "*is not possible until the rights of citizens to know who has designs on their environment and how it is going to be developed are recognized and respected. This principle – that democracy is essential for achieving sustainable development – is at the heart of the Brundtland report.*"

Desentralisasi menurut Mahfud MD⁶⁶ adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus

⁶⁴ Yoshiro Matsui, "The Road to Sustainable Development . Evolution of The Concept of Development in The UN" dalam Konrad Ginther, et.al (ed), *Sustainable Development and Good Governance*, Penerbit Martinus Nijhoff Publishers, London, 1994, h. 66

⁶⁵ Pat Adams, "Role of The Citizen in Sustainable Development" dalam Johan Galtung, *Common Futures*, Penerbit Union Labour at Our Times, Toronto, 1989, h. 38.

⁶⁶ Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Manajemen Publik*, Grasindo, Jakarta, 2005, h. 1

daerah, mulai dari kebijakan, perencanaan, sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi. Menurut Rondinelli & Cheema⁶⁷ banyak keuntungan dari kebijakan desentralisasi, antara lain untuk mempermudah artikulasi dan implementasi kebijakan pembangunan, mengurangi dan menyederhanakan prosedur birokrasi yang rumit, pelaksanaan koordinasi berbagai kegiatan akan lebih efektif, meningkatkan efisiensi pemerintah pusat karena tugas-tugas rutin akan lebih efektif jika ditangani oleh pejabat daerah, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, dan pemberian pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat yang menyangkut kebutuhan dasar akan lebih efisien.

Suatu masalah perlu di desentralisasikan karena beberapa alasan.⁶⁸ Pertama, karena alasan politis, yaitu untuk mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan secara berlebihan dan pelaksanaan demokrasi. Kedua, karena alasan administrasi untuk efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah sehingga lebih dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengelolaan lingkungan hidup termasuk urusan yang didesentralisasikan berdasarkan UU No. 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Mengenai pembagian kewenangan dalam pengelolaan lingkungan hidup antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota lebih lanjut diperinci dalam PP No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah tersebut, kewenangan bidang lingkungan hidup semakin terbatas di tingkat pemerintah pusat dan provinsi. Kewenangan lebih besar ada di tingkat kabupaten/kota. Secara garis besar kewenangan pemerintah pusat di bidang lingkungan hidup tidak lagi menjadi pelaksana akan tetapi sebagai penyusun kebijakan makro dan menetapkan berbagai norma, standar, kriteria, dan prosedur. Sedangkan kewenangan pelaksanaan kebijakan ada di tingkat kabupaten/kota.

E. Hak Asasi Manusia Atas Lingkungan Hidup

Hak atas lingkungan hidup tidak diatur secara eksplisit dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Namun dalam justifikasi internasional,

⁶⁷ *Ibid.*, h. 2

⁶⁸ *Ibid.*, h.5

hak atas lingkungan hidup masuk dalam rumpun hak ekonomi, sosial dan budaya yang antara lain tertuang dalam (1) *African Charter on Human and People Rights*, Pasal 21 (1); (2) Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Kovenan Hak Ekosob), Pasal 1 (2); (3) Resolusi PBB 1803 (XVII) 14 Desember 1962; (4) Resolusi PBB 3281 (XXIX) 12 Desember 1974; dan (5) Agenda 21 KTT Bumi Rio de Janeiro 1992. Meski cukup banyak pengaturan menyangkut hak atas lingkungan hidup dalam hukum internasional seperti yang tersebut di muka, hak atas lingkungan hidup sebagai hak asasi manusia baru mendapat pengakuan dalam bentuk kesimpulan dalam Sidang Komisi Tinggi Hak Asasi Manusia pada bulan April 2001, yaitu "setiap orang memiliki hak hidup di dunia yang bebas dari polusi bahan-bahan beracun dan degradasi lingkungan hidup".

Untuk mewujudkan pemenuhan, perlindungan dan memajukan hak warga negaranya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, ada beberapa hal yang harus dilakukan Negara yaitu:⁶⁹

1. menerjemahkan prinsip perlindungan lingkungan sebagai bagian dari perlindungan hak asasi manusia dalam peraturan perundang-undangan;
2. berupaya untuk melindungi hak asasi tersebut dan melakukan upaya-upaya yang layak untuk melindungi hak tersebut;
3. mematuhi hukum yang sudah dibuat oleh negara itu sendiri (dalam hal ini berarti pemerintah wajib mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku);
4. memastikan bahwa kepentingan setiap warga negara untuk mendapatkan lingkungan hidup yang sehat diperhatikan dan dipertukan seimbang dengan kepentingan publik, termasuk di dalamnya memastikan bahwa setiap warga negara dijamin hak-hak proseduralnya dan mendapat kompensasi apabila haknya dilanggar; dan
5. memastikan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dilakukan secara transparan dalam setiap pengambilan keputusan yang mempengaruhi hajat hidupnya.

Hak atas lingkungan hidup dalam hukum nasional Indonesia tercantum dalam beberapa peraturan yaitu:⁷⁰

⁶⁹ Aalt Willem Heringa, *Human Rights and General Principles and Their Importance as A Legislative Techniques: Do They Matter in Legislation ? An Analysis with Specific Reference to Environmental Protection*, dalam *Environmental Law in Development*, Faura *et al.*, (ed.), Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK and Northampton, USA, 2006

⁷⁰ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, 2006, h. 215

1. Alenia keempat Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa "...membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia....." dan lebih lanjut Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"
2. Amandemen UUD 1945 Pasal 28H yang menyebutkan: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak mendapatkan pelayanan kesehatan"
3. Piagam hak asasi manusia yang merupakan bagian tak terpisahkan dengan TAP MPR No. XVII/MPR/1998 yang menyatakan bahwa manusia adalah makhluk Tuhan yang Maha Esa, yang berperan sebagai pengelola dan pemelihara alam secara seimbang dan serasi dalam ketaatan kepadaNya. Manusia dianugerahi hak asasi dan memiliki tanggung jawab serta kewajiban untuk menjamin keberadaan, harkat, martabat kemuliaan serta menjaga keharmonisan kehidupan.
4. UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Pasal 5 ayat (1) bahwa "Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat"; dan Pasal 8 ayat (1) bahwa "Sumber daya alam dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, serta pengaturannya ditentukan oleh Pemerintah"
5. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dalam Pasal 3 menyatakan: "masyarakat berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat"

Namun bentuk-bentuk hak setiap warga negara untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat belum sesuai dengan konteks hak-hak masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup hasil konvensi PBB di Denmark, 25 Juli 1998. Ada tiga pilar yang menjamin hak-hak rakyat dalam kerangka pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, yaitu:⁷¹

1. Akses terhadap informasi (*access to information*). Maksudnya adalah bahwa setiap orang berhak untuk memperoleh informasi yang utuh, akurat, dan *up to date* untuk berbagai tujuan. Akses terhadap informasi ini dalam dua bentuk, yaitu hak akses informasi secara pasif. Maksudnya masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan informasi dari para pejabat public dan para pejabat

⁷¹ *Ibid.*, h. 216

publik ini berkewajiban untuk merespon dan menyediakan informasi sesuai dengan permintaan masyarakat. Yang kedua hak akses informasi secara aktif. Maksudnya masyarakat berhak menerima informasi dan pejabat publik mengumpulkan dan kemudian mendesminasikan informasi tersebut kepada masyarakat tanpa diminta.

2. Peran serta dalam pengambilan keputusan (*public participation in decision making*). Maksudnya adanya jaminan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam suatu pembuatan informasi, dan jaminan bahwa partisipasi tersebut benar-benar dijalankan dalam praktiknya. Ada 3 hak peran masyarakat dalam pengambilan keputusan, yaitu (a) hak masyarakat untuk berperan dalam mempengaruhi pengambilan keputusan bagi kegiatan tertentu sesuai dengan kepentingannya; (b) hak masyarakat dalam penetapan kebijakan, rencana, dan program pembangunan; dan (c) hak masyarakat berperan dalam mempersiapkan pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Akses terhadap keadilan (*access to justice*). Adalah akses masyarakat untuk memaksakan dan memperkuat, baik hak akses informasi maupun hak partisipasi, untuk kemudian hak ini dimasukkan ke dalam system hukum nasional/local agar dijalankan dengan benar. Yang utama dalam memberikan hak akses terhadap keadilan ini adalah tersedianya suatu mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung.

Akses terhadap informasi ditandai dengan terdapatnya aturan hukum yang bersifat umum yang menjamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi, tersedianya anggaran yang memadai, dan jaringan infrastruktur nasional guna mendukung hak masyarakat untuk mendapatkan informasi, serta kemauan perusahaan untuk melaporkan kinerja pengelolaan lingkungannya kepada pemerintah dan masyarakat. Akses terhadap partisipasi ditandai dengan aturan hukum dan kebijaksanaan yang ditetapkan harus mendukung hak dan akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, masyarakat harus dilibatkan secara signifikan dalam pengambilan keputusan final, pemantauan dan pengawasan hasil keputusan. Akses terhadap keadilan ditandai dengan pemulihan hak-hak masyarakat yang dilanggar terhadap mekanisme pengaduan masyarakat (*citizen complaint mechanism*), prosedur pengambilan keputusan dalam komisi AMDAL harus didukung oleh keberadaan mekanisme penyelesaian perbedaan pendapat (*dispute resolution*), peningkatan kualitas sumber daya manusia aparat penegak hukum, dan keberadaan peradilan

yang bersih independen, dan profesional dalam menangani kasus lingkungan.⁷² Ketiga hak masyarakat tersebut harus diterjemahkan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan lingkungan hidup.



⁷² Risalah Sidang Paripurna DPR RI tanggal 9 Juni 2009 Masa Sidang IV Tahun 2008/2009, h. 55

BAB III

PROSES PEMBAHASAN UU NO. 32 TAHUN 2009

Secara formil RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup – yang kemudian menjadi UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup - sudah masuk dalam Prolegnas (Program Legislasi Nasional) pada tahun 2008. RUU tersebut masuk dalam Daftar Kumulatif Terbuka bidang Agraria. Dalam Prolegnas disepakati bahwa penyusunan dan pengajuan RUU ini dilakukan oleh Pemerintah, namun dalam proses perjalanannya RUU tersebut diajukan oleh Komisi VII sebagai usul inisiatif DPR dalam Sidang Paripurna DPR tanggal 9 Juni 2009. Ketika diajukan RUU tersebut sudah dilengkapi dengan Naskah Akademis.

Materi yang diatur dalam RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup ini pada mulanya hanya mengadopsi substansi UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang masih relevan dengan perkembangan dan kebutuhan zaman serta menambah substansi baru sebagai akibat perkembangan zaman dan kebutuhan atas pengaturan hukum lingkungan hidup yang lebih komprehensif.⁷³ Namun dalam perjalanan proses pembahasan RUU ini di DPR - yang memakan waktu kurang lebih 4 bulan setelah RUU tersebut resmi diajukan sebagai usul inisiatif DPR – materi RUU berkembang. Pada mulanya RUU terdiri dari 18 bab dan 86 pasal, kemudian berkembang menjadi 17 bab 127 pasal.⁷⁴ Banyak substansi baru yang muncul. Lebih dari dua pertiga substansi UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup berubah, sehingga RUU ini tidak lagi sebagai undang-undang perubahan tetapi lebih pada undang-undang pengganti atas UU No. 23 Tahun 1997.

Perbedaan yang mendasar antara UU No. 23 Tahun 1997 dengan UU penggantinya (UU No. 32 tahun 2009) adalah adanya penguatan prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik. Maksudnya dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakkan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan. Selain itu, UU No. 32 tahun 2009 juga mengatur tentang:

⁷³ Bahan Harmonisasi, Pembulatan, dan Pemanjapan Konsepsi RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Badan Legislasi DPR RI, 18 Mei 2009

⁷⁴ Dikemukakan oleh Rapiudin Amaraung, anggota Pansus RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup, PPNS Diberi Kewenangan Menangkap dan Menahan RUU PPLH, 9 September 2009, di <http://www.hukumonline.com>

- a. keutuhan unsur-unsur pengelolaan lingkungan hidup;
- b. kejelasan kewenangan antara pusat dan daerah;
- c. penguatan pada upaya pengendalian lingkungan hidup;
- d. penguatan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi instrumen kajian lingkungan hidup strategis, tata ruang, baku mutu lingkungan hidup, kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, amdal, upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup, perizinan, instrumen ekonomi lingkungan hidup, peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup, anggaran berbasis lingkungan hidup, analisis resiko lingkungan hidup, dan instrumen lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- e. pendayagunaan perizinan sebagai instrumen pengendalian;
- f. pendayagunaan pendekatan ekosistem;
- g. kepastian dalam merespons dan mengantisipasi perkembangan lingkungan hidup global;
- h. penguatan demokrasi lingkungan hidup melalui akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan serta penguatan hak-hak masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- i. penegakan hukum perdata, administrasi, dan pidana secara lebih jelas;
- j. penguatan kelembagaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang lebih efektif dan responsif; dan
- k. penguatan kewenangan pejabat pengawas lingkungan hidup dan penyidik pegawai negeri sipil lingkungan hidup.

A. Hal-Hal Krusial dalam Pembahasan

Dalam proses pembahasan RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup berkembang beberapa hal krusial yang melahirkan pasal-pasal baru dalam pengaturan tentang pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Pertama adalah bagaimana negara mewujudkan upaya untuk memenuhi, melindungi, dan memajukan hak warganya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana dinyatakan dalam konstitusi. Kedua adalah bagaimana pengelolaan lingkungan hidup dapat dilakukan dalam sistem keterpaduan dari pusat sampai ke daerah. Ketiga adalah bagaimana penegakan hukum dilakukan.

1. Hak Asasi Manusia atas Lingkungan Hidup

Banyak kasus ketidakadilan lingkungan hidup terjadi di Indonesia. Ketidakadilan lingkungan hidup muncul karena adanya distribusi kerugian perusakan ekologi yang tidak adil dan akses terhadap manfaat ekologi yang tidak merata.⁷⁵ Ketidakadilan karena distribusi kerugian perusakan lingkungan hidup yang tidak adil seringkali menimpa pada masyarakat miskin. Padahal mereka juga mempunyai hak yang sama dengan masyarakat lainnya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Akibat rusaknya lingkungan hidup, mereka harus terganggu kesehatannya, hilang sumber penghidupannya, dan seringkali harus bersinggungan dengan bahaya lingkungan hidup dan tidak mampu mengatasi kejadian tersebut.⁷⁶ Demikian juga ketidakadilan karena akses terhadap manfaat ekologi yang tidak merata juga dialami oleh masyarakat miskin.

Ketidakadilan lingkungan hidup seringkali muncul sebagai akibat dari kebijakan yang dilahirkan pemerintah. Seperti pemberian ijin HPH kepada perusahaan-perusahaan multinasional tanpa memperhitungkan keberadaan masyarakat adat dalam wilayah izin konsesi, yang memiliki tingkat ketergantungan tinggi terhadap sumber daya alam yang ada di sekitarnya. Penetapan kawasan konservasi di daerah dimana masyarakat adat berada. Pemberian kuasa tambang kepada perusahaan-perusahaan multinasional yang ternyata menimbulkan pencemaran lingkungan hidup dan mengakibatkan masyarakat daerah sekitar tambang menanggung dampak pencemaran yang ditimbulkannya. Kalahnya masyarakat sekitar daerah tambang yang terkena dampak perusakan lingkungan hidup oleh perusahaan-perusahaan multi nasional dalam proses pengadilan, dan masih banyak lagi kasus ketidakadilan lingkungan hidup ada di Indonesia.

Para pembahas RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyadari bahwa masalah keadilan lingkungan hidup menjadi hal yang krusial perlu dijawab melalui RUU ini. Karena lingkungan hidup sudah menjadi hak asasi bagi setiap orang. Meskipun dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, tidak disebutkan secara eksplisit, namun dalam UUD 1945 pasal 28 H disebutkan bahwa "*setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat*"

⁷⁵ Aaron Sachs, *Keadilan Ekologi: Menghubungkan Hak Asasi Manusia dan Lingkungan Hidup*, editor Jane A. Peterson, penerjemah Aviva Nababan, Cet-1 Jakarta: Yayasan Sumber Agung, 1997, h. 3.

⁷⁶ Bank Dunia (2004) mengidentifikasi 3 hal yang harus ditanggung masyarakat miskin akibat pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

dan dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 3 disebutkan bahwa "*masyarakat berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat*". Hal ini berarti Negara memberikan jaminan bagi setiap warga negaranya mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Untuk memberikan jaminan tersebut, dengan mengacu pada pendapat Heringa maka negara mempunyai kewajiban menerjemahkannya dalam peraturan perundang-undangan. Kewajiban negara tersebut adalah:

1. menerjemahkan prinsip perlindungan lingkungan hidup sebagai bagian dari perlindungan hak asasi manusia dalam peraturan perundang-undangan;
2. memastikan bahwa kepentingan setiap warga negara untuk mendapatkan lingkungan hidup yang sehat diperhatikan;
3. memastikan bahwa setiap warga negara dijamin hak-hak proseduralnya dan mendapat kompensasi apabila haknya dilanggar;
4. memastikan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dilakukan secara transparan dalam setiap pengambilan keputusan.

Prinsip keadilan lingkungan hidup adalah tentang keadilan (*fairness*) dan pemerataan (*equitable distribution of benefits*) yang timbul dari penggunaan sumber daya alam dan upaya meminimalisasi dampak lingkungan hidup, terutama kelompok marginal yang selalu mendapat perlakuan yang tidak adil dalam akses sumber daya alam. Ada tiga prinsip keadilan lingkungan hidup berdasar konvensi the Aarhus Convention, yaitu adanya hak masyarakat terhadap akses informasi, adanya hak masyarakat dalam pengambilan keputusan, dan adanya hak masyarakat atas keadilan.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka muncullah beberapa ketentuan tentang jaminan bagi setiap warga negara Indonesia mendapatkan hak mereka atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dalam UU No. 32 Tahun 2009.

Pertama, dalam pasal 2 yang berbicara tentang asas dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Asas yang memberikan jaminan bahwa negara akan memberikan perlindungan bagi setiap warga negara untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah :

1. Asas tanggung jawab negara. Asas tanggung jawab negara diterjemahkan sebagai (a) negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan; (b) negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat; dan (c) negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber

daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

2. Asas keadilan. Maksudnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, baik lintas daerah, lintas generasi, maupun lintas gender.
3. Asas partisipatif. Maksudnya bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Kedua, dalam Bab X Hak, Kewajiban, dan Larangan Bagian Kesatu tentang Hak. Pada bagian ini dinyatakan secara eksplisit hak-hak dari setiap orang seperti (1) hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia; (2) hak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat; (3) hak mengajukan usul atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup; (4) hak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; serta (5) hak melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup (Pasal 65).

Ketiga, pemenuhan hak masyarakat atas akses informasi, berlaku baik untuk akses informasi yang pasif maupun yang aktif. Akses informasi yang pasif maksudnya setiap orang punya hak menerima informasi yang memang menjadi kewajiban bagi pejabat publik untuk menginformasikannya. Seperti dinyatakan dalam Bab VIII Sistem Informasi Pasal 62 bahwa pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk mempublikasikan informasi lingkungan hidup kepada masyarakat. Informasi lingkungan hidup ini paling tidak memuat tentang keragaman karakter ekologis, sebaran penduduk, sebaran potensi sumber daya alam, serta kearifan lokal. Sedangkan akses informasi yang aktif maksudnya setiap orang mempunyai hak untuk meminta informasi kepada pejabat publik tentang informasi lingkungan hidup, dan pejabat publik berkewajiban menginformasikannya sesuai permintaan.

Adanya hak atas informasi lingkungan hidup ini akan meningkatkan nilai dan efektivitas peran serta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup. Selain itu akan membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Ini adalah wujud dari

penerjemahan salah satu bentuk hak masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan The Aarhus Convention 1998 yaitu hak akses informasi.

Jaminan negara kepada setiap warganya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat semakin diperkuat dengan adanya ketentuan bahwa orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata (Pasal 66). Selama ini korban kasus pencemaran atau perusakan lingkungan hidup seringkali tidak berani melaporkan kasusnya ke jalur hukum. Selain takut terjadi pembalasan atas tindakannya tersebut, juga karena selama ini banyak kasus pencemaran atau perusakan lingkungan hidup yang lepas dari jerat hukum.

Keempat, dalam Bab XI Peran Masyarakat. Pada bab ini masyarakat memiliki hak dan kesempatan untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Peran masyarakat ini dapat berupa (a) pengawasan sosial; (b) pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; (c) penyampaian informasi atau laporan. Pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, dan pengaduan oleh masyarakat dapat dilakukan dalam kerangka penyusunan Kajian Lingkungan hidup Strategis (KLHS) dan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan hidup (Amdal). Jika mengacu pada The Aarhus Convention, masyarakat memiliki hak berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup. Peran masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup ini ada dalam 3 bentuk, yaitu (a) berperan dalam mempengaruhi pengambilan keputusan; (b) berperan dalam penetapan kebijakan, rencana, maupun program pembangunan; dan (c) berperan dalam mempersiapkan pembentukan peraturan perundang-undangan. Peran masyarakat dalam Bab X ini paling tidak telah memenuhi apa yang diamanatkan dalam the Aarhus Convention. UU No. 32 Tahun 2009 tidak menyebutkan secara eksplisit dimana peran masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Hanya dinyatakan bahwa dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat nasional dan maupun di daerah wajib memperhatikan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Namun dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan dinyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan ataupun tertulis dalam proses penyiapan ataupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah (Pasal 53) sesuai peraturan tata tertib yang ada di DPR dan DPRD dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan di DPR dan DPRD ada

sebuah mekanisme dimana masyarakat dapat menyalurkan aspirasi mereka, yaitu melalui sebuah Rapat Dengar Pendapat (RDP).

Kelima, dalam Bab XIII Penyelesaian Sengketa Lingkungan hidup. Dalam bab ini tersedia suatu mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan hidup secara langsung. Penyelesaian sengketa dapat dilakukan oleh masyarakat melalui pengadilan atau diluar pengadilan, tergantung pada pilihan dari pihak-pihak yang bersengketa. Pengajuan gugatan pun dapat dilakukan oleh perorangan ataupun kelompok masyarakat. Bahkan dimungkinkan juga penggugatan dilakukan oleh organisasi lingkungan hidup (LSM lingkungan hidup), pemerintah, maupun pemerintah daerah.

Jaminan akan akses keadilan bagi masyarakat juga dikuatkan dengan semakin diperjelasnya hal-hal yang terkait pidana lingkungan hidup. Dalam UU No. 32 Tahun 2009, tindak pidana lingkungan hidup tidak lagi dipandang sebagai masalah administrasi atau terkait masalah ganti rugi, tetapi merupakan perbuatan kriminal. Dalam hal ini, penegakan hukum pidana bisa berjalan bersama-sama dengan penegakan hukum administrasi ataupun gugatan perdatanya. Ini dilakukan untuk mengantisipasi penanganan perkara pidana lingkungan hidup yang diputus dengan pendekatan administrasi atau tentang ganti rugi saja. Selain itu, tindak pidana lingkungan hidup dirumuskan secara formil. Maksudnya perbuatannya saja tanpa merumuskan akibatnya, seseorang sudah dapat dipidana sepanjang perbuatannya sudah melanggar larangan yang dirumuskan tanpa harus ada akibat dari perbuatannya tersebut.⁷⁷ Hal ini memungkinkan bagi setiap orang mendapatkan keadilan lingkungan hidup.

2. Konsep ekoregion

Dalam lingkungan hidup tidak dikenal batas alam, batas ekonomi, batas politik, dan batas-batas lainnya, karena dalam lingkungan hidup unsur-unsur yang ada di dalamnya satu sama lain saling berpengaruh dan saling mempengaruhi. Lingkungan hidup merupakan suatu ekosistem yang terdiri atas berbagai subsistem, yang mempunyai aspek sosial, budaya, ekonomi, geografi, dan corak ragam yang berbeda yang mengakibatkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup berlainan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa pengaturan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup harus mengintegrasikan

⁷⁷ Disampaikan oleh Yenti Garnasih, anggota tim perumus RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam proses pembahasan RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup di DPR.

kebijakan tentang pertumbuhan dan dinamika kependudukan serta penataan ruang. Keadaan tersebut memerlukan pembinaan dan pengembangan lingkungan hidup yang didasarkan pada daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup untuk meningkatkan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan subsistem, yang berarti juga meningkatkan ketahanan subsistem itu sendiri. Pembinaan dan pengembangan subsistem yang satu akan mempengaruhi subsistem yang lain, dan pada akhirnya akan mempengaruhi ketahanan ekosistem keseluruhan. Oleh karena itu, pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkan suatu sistem dengan keterpaduan sebagai ciri utamanya. UU No. 23 Tahun 1997 memang memegang prinsip keterpaduan dalam pengelolaan lingkungan hidup. Keterpaduan mulai dari kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, hingga pengendalian lingkungan hidup. Namun konsep keterpaduan penataan ruang ini tidak sejalan dengan penataan ruang dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengenal pembagian daerah berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan, bukan berdasarkan wilayah ekosistem.

Pertimbangan inilah yang dijadikan dasar para pembahas RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup melahirkan konsep ekoregion dalam UU No. 32 Tahun 2009. Mengacu definisi dari WRI, IUCN, UNEP 1992 ekoregion atau sering juga disebut dengan bio-region adalah (1) merupakan teritori tanah dan air yang lingkungannya tidak ditentukan oleh batasan politis, melainkan batasan geografis komunitas manusia, dan sistem ekologis; (2) mata pencaharian pokok, klaim, serta kepentingan komunitas lokal berikut kriteria untuk pembangunan dan pelestarian regional harus merupakan titik awal, namun kepentingan ekonomi dari luar wilayah perlu ditampung; (3) wilayah ini "cukup luas" untuk memelihara integritas komunitas, habitat dan ekosistem biologis; untuk menunjang proses ekologis yang penting seperti zat hara, arus limbah, migrasi, aliran air; mencakup komunitas manusia yang terlibat dalam manajemen, pemanfaatan, serta pemahaman sumber daya biologis; (4) wilayah ini "cukup kecil" sehingga oleh masyarakat dianggap sebagai kampung halamannya; mempunyai identitas kultural yang unik serta mempunyai hak utama untuk menentukan pembangunannya sendiri meskipun hak ini bukan hak menyeluruh.⁷⁸ Maka dalam UU No. 32 Tahun 2009, ekoregion didefinisikan sebagai wilayah geografis yang memiliki kesamaan ciri iklim, tanah, air, flora, dan fauna asli, serta pola interaksi

⁷⁸ Dikutip dari Hariadi Kartodihardjo, *Ruang Kelola Sumberdaya Alam yang Sektoral: Tantangan Implementasi Konsep Bioregion*, makalah yang dipresentasikan di Bogor, 21 April 2006.

manusia dengan alam yang menggambarkan integritas sistem alam dan lingkungan hidup. Oleh karenanya, penetapan wilayah ekoregion harus dilakukan dengan mempertimbangkan adanya kesamaan karakteristik bentang alam, daerah aliran sungai, iklim, flora dan fauna, sosial budaya, ekonomi, kelembagaan masyarakat, dan hasil inventarisasi lingkungan hidup (Pasal 7 ayat 2). Konsep ekoregion ini harus dipertimbangkan dalam melakukan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Karena ekoregion juga merupakan salah satu asas dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Dengan diterapkannya konsep ekoregion dalam pengelolaan lingkungan hidup, secara tidak langsung juga memberikan perlindungan bagi masyarakat setempat dan kearifan lokalnya yang selama ini diakui telah berhasil melestarikan lingkungan hidup, namun tidak mendapat pengakuan secara hukum tentang keberadaan mereka. Dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, ada pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat (Pasal 67). Namun pengaturan lebih lanjut tentang keberadaan masyarakat adat dalam bentuk peraturan pemerintah sebagaimana yang diamanatkan UU No. 41 Tahun 1999, hingga saat ini belum ada. Akibatnya, keberadaan masyarakat adat beserta kearifan lokal mereka pun tidak ada payung hukumnya. UU No. 32 Tahun 2009, memasukan masyarakat adat dan kearifan lokal sebagai salah satu yang harus dipertimbangkan dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Karena asas ekoregion dalam UU ini mengamanatkan agar upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup selain memperhatikan karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, juga harus memperhatikan budaya masyarakat setempat dan kearifan lokalnya.

Konsep ekoregion ini juga untuk mengurangi ego-sektoral yang terjadi selama ini dalam proses pembangunan.⁷⁹ Dengan menjadikannya suatu wilayah dalam satu kesatuan ekologis (*ekoregion*), maka pembangunan sektor-sektor dapat sejalan. Konsep pembangunan ekoregion (konsep pembangunan satu kawasan ekologis) ini menjadi basis pengelolaan lingkungan hidup untuk pembangunan setelah basis pembangunan nasional. Nantinya akan ada ekoregion Sumatra, ekoregion Jawa, ekoregion Sulawesi, ekoregion Papua, dan seterusnya, yang dijadikan dasar pertimbangan setiap daerah untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunannya.

⁷⁹ Dikemukakan oleh Arif Yuwono, Sekretaris Menteri Lingkungan Hidup 2004-2009. Baca *Revisi UU Lingkungan Hidup Perkuat Kewenangan KLH*, 29 Agustus 2009, di <http://www.koran-jakarta.com>

Seperti telah dikemukakan dalam bab sebelumnya, bahwa dalam lingkungan hidup berlaku hukum dimana keseimbangan lingkungan hidup hanya dapat berlangsung dalam batas-batas keseimbangan tertentu. Yaitu ketika daya dukung, daya tampung, dan daya lenting lingkungan hidup tidak terlampaui. Dengan konsep ekoregion ini, pemerintah dan pemerintah daerah dapat merencanakan pembangunan berdasarkan kemampuan daya dukung, daya tampung, dan daya lenting lingkungan hidup suatu wilayah serta potensi sumber daya alam yang ada. Selama ini proses pembangunan yang terjadi di beberapa daerah telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidupnya.

UU No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah salah satu tugasnya adalah menyusun Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidupnya (RPPLH)⁸⁰ yang menjadi dasar dan salah satu muatan dalam rencana pembangunan jangka panjang dan rencana pembangunan jangka menengahnya. Selain itu, pemerintah dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) berkewajiban membuat Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS)⁸¹ dan melaksanakannya untuk dijadikan dasar bagi kebijakan, rencana, ataupun program pembangunan yang akan dilakukan. Konsep ekoregion digunakan dalam penyusunan RPPLH maupun KLHS. Dengan memasukannya konsep ekoregion dalam penyusunan RPPLH atau KLHS diharapkan, proses pembangunan ke depan dapat lebih terkendali dan lebih memperhatikan daya dukung, daya tampung ataupun daya lenting lingkungan sehingga mengurangi terjadinya bencana.

3. Desentralisasi

Salah satu permasalahan yang muncul dan menjadi dasar direvisinya UU No. 23 tahun 1997 adalah adanya kebijakan otonomi daerah yang telah

⁸⁰ RPPLH ini memuat rencana tentang (a) pemanfaatan dan pencadangan sumber daya alam; (b) pemeliharaan dan perlindungan kualitas dan/atau fungsi lingkungan hidup; (c) pengendalian, pemantauan, serta pendayagunaan dan pelestarian sumber daya alam; serta (d) adaptasi dan investigasi terhadap perubahan iklim.

⁸¹ KLHS memuat antara lain (a) kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup untuk pembangunan; (b) perkiraan mengenai dampak dan resiko lingkungan hidup; (c) kinerja layanan/ jasa ekosistem; (d) efisiensi pemanfaatan sumber daya alam; (e) tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim; dan (f) tingkat ketahanan dan potensi keragaman hayatinya.

mengubah kewenangan dan hubungan pusat dan daerah termasuk dalam bidang lingkungan hidup. Secara teori, seperti dikemukakan Pat Adam, bahwa salah satu cara untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan adalah dengan melakukan desentralisasi pengelolaan lingkungan hidup dan mendorong seluas-luasnya transparansi dalam pengelolaan lingkungan hidup.⁸³ Dengan demikian, desentralisasi pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan *Good Sustainable Development Governance* (GSDG) dan *Good Environmental Governance* (GEG) memang diperlukan. GSDG adalah paradigma pembangunan yang mempertimbangkan tiga aspek yaitu ekonomi, sosial, dan keseimbangan ekologis. Sedangkan GEG adalah tata kelola lingkungan hidup yang bersih.

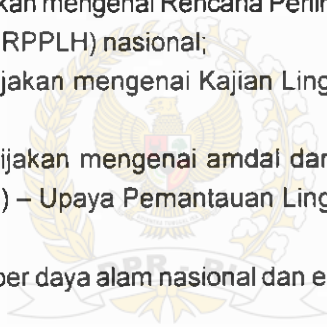
Berdasarkan permasalahan tersebut maka dalam UU No. 32 Tahun 2009 mempertegas dan memperjelas pembagian tugas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dan memperkuat kewenangan dalam pengelolaan lingkungan hidup baik di pusat maupun di daerah. Hal ini dilakukan karena kerusakan lingkungan hidup yang terjadi selama ini sudah tidak dapat lagi ditolerir. Pengaturan kewenangan lembaga pengelola lingkungan hidup dalam UU No. 23 Tahun 1997 sangat lemah dan tidak tegas. Sejak Bappedal (Badan Pengelolaan dan Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup) dibubarkan, kewenangan Kementerian Lingkungan Hidup praktis hanya perumusan kebijakan dan koordinasi saja. KLH tidak mempunyai kewenangan yang cukup implementatif dan kuat. Akibatnya banyak kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang tidak tuntas.

Diakui oleh Sonny Keraf,⁸⁴ Ketua Pansus RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup bahwa besarnya kewenangan yang diemban Kementerian Lingkungan Hidup ini mengejutkan banyak pihak. Namun hal ini sudah sesuai dengan amanat UUD 1945, yang diantaranya mencantumkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak asasi, dan pasal ekonomi berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup.

Dalam UU No. 32 Tahun 2009, ketegasan pembagian tugas dan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dilihat pada Bab IX Tugas dan Wewenang Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pada bab tersebut, secara rinci disebutkan tugas dan wewenang dari tiap tingkatan pemerintahan. Adapun tugas dan wewenang pemerintah pusat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah:

⁸³ Pat Adams, "Role of The Citizen in Sustainable Development" dalam Johan Galtung, *Common Futures*, Penerbit Union Labour at Our Times, Toronto, 1989, h. 38.

⁸⁴ Baca "RUU Lingkungan hidup: 26 Kewenangan Siap Disahkan", *Kompas*, 7 September 2009

- 
- a. menetapkan kebijakan nasional;
 - b. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria;
 - c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) nasional;
 - d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS);
 - e. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) – Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL);
 - f. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam nasional dan emisi gas rumah kaca;
 - g. mengembangkan standar kerja sama;
 - h. mengkoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
 - i. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai sumber daya alam hayati dan non hayati, keanekaragaman hayati, sumber daya genetik, dan keamanan hayati produk rekayasa genetik;
 - j. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pengendalian dampak perubahan iklim dan perlindungan lapisan ozon;
 - k. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai B3, limbah, serta limbah B3;
 - l. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai perlindungan lingkungan hidup laut;
 - m. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas batas negara;
 - n. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan nasional, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah;
 - o. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan hidup dan peraturan perundang-undangan;
 - p. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;
 - q. mengkoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian perselisihan antardaerah serta penyelesaian sengketa;
 - r. mengembangkan dan melaksanakan kebijakan pengelolaan pengaduan masyarakat;
 - s. menetapkan standar pelayanan minimal;

- t. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- u. mengelola informasi lingkungan hidup nasional;
- v. mengkoordinasikan, mengembangkan dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup;
- w. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;
- x. mengembangkan sarana dan standar laboratorium lingkungan hidup;
- y. menerbitkan izin lingkungan hidup;
- z. menetapkan wilayah ekoregion; dan
- â. melakukan penegakkan hukum lingkungan hidup.

Tugas dan wewenang yang diemban pemerintah pusat tersebut menuntut adanya lembaga yang tidak hanya sebagai suatu organisasi yang menetapkan dan melakukan koordinasi pelaksanaan kebijakan seperti yang dilakukan Kementerian Lingkungan Hidup selama ini, tetapi dibutuhkan suatu organisasi dengan portofolio menetapkan, melaksanakan, dan mengawasi kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Selain itu, lembaga ini juga diharapkan mengawasi sumber daya alam untuk kepentingan konservasi. Menurut Pusat Studi Lingkungan Hidup, ICEL, meluas dan menguatnya kewenangan KLH bila tidak diantisipasi dengan baik, dapat menjadi sumber penyalahgunaan kewenangan, termasuk korupsi. Oleh karenanya dibutuhkan reformasi birokrasi dan pengawasan internal (inspektorat) serta kontrol publik.⁸⁵

Walhi pernah mengusulkan untuk dilakukan peleburan terhadap departemen-departemen yang bersifat sektoral lingkungan hidup menjadi satu di bawah Kementerian Pengelolaan Aset-aset Alam dan Lingkungan Hidup sebagai konsekuensi dari diperluasnya kewenangan KLH. Adapun kementerian sektoral yang diusulkan dilebur adalah Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertambangan, Kementerian Kelautan, Kementerian Pertanian, dan KLH. Peleburan ini akan menghemat anggaran negara dan mempermudah dilakukannya koordinasi penyusunan dan pelaksanaan kebijakan lingkungan hidup. Benturan antar sektor pun akan berkurang. Lebih lanjut, Walhi juga mengusulkan untuk membentuk badan khusus untuk perlindungan lingkungan hidup, karena hasil peleburan berbagai departemen tersebut hanya akan berfungsi untuk regulator. Badan khusus diperlukan untuk melakukan penyelidikan dan penegakkan hukum lingkungan hidup.⁸⁶ Gagasan ini sejalan dengan ketentuan

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ *Kewenangan Kementrian Lingkungan Hidup Diusulkan Untuk Ditambah*, tanggal 21 Oktober 2005, di <http://www.hukumonline.com>

dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara. Berdasarkan UU tersebut, lingkungan hidup termasuk dalam urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintahan, sehingga kelembagaannya tidak harus dibentuk dalam satu kementerian tersendiri. Oleh karenanya, sangat dimungkinkan dilakukan peleburan berbagai kementerian yang bersifat sektoral lingkungan hidup menjadi satu kelembagaan kementerian sebagai upaya reformasi birokrasi dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Sebagian besar tugas dan wewenang yang diemban pemerintah pusat, juga diemban pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. UU No. 32 Tahun 2009 juga memberi kewenangan yang sangat luas kepada pemerintah daerah dalam melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di daerah masing-masing yang tidak diatur dalam UU Lingkungan Hidup sebelumnya. Dari ke 27 tugas dan wewenang pemerintah pusat, 16 diantaranya juga merupakan tugas dan wewenang pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yaitu :

- a. menetapkan kebijakan;
- b. menetapkan dan melaksanakan KLHS;
- c. menetapkan dan melaksanakan RPPLH;
- d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL;
- e. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca;
- f. mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan;
- g. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;
- h. memfasilitasi penyelesaian sengketa;
- i. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan hidup dan peraturan perundang-undangan;
- j. melaksanakan standar pelayanan minimal;
- k. melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- l. mengelola informasi lingkungan hidup;
- m. mengembangkan dan melaksanakan kebijakan sistem informasi lingkungan hidup;
- n. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;
- o. menerbitkan izin lingkungan hidup;
- p. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup.

Penguatan kewenangan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup terlihat pada adanya kewajiban pemerintah pusat maupun daerah membuat RPPLH yang diintegrasikan dalam rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) dan rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) nya. Di dalam RPPLH terdapat Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) sebagai dasar untuk mengeluarkan izin usaha dan izin lingkungan hidup. Instrumen preventif ini dapat dipergunakan sebagai Hak Veto Lingkungan hidup oleh menteri, gubernur, ataupun bupati/walikota terhadap aktifitas kegiatan manusia yang dilakukan melebihi kemampuan alam mendukung kegiatan manusia.

Konsep perizinan dalam UU No. 32 Tahun 2009 ini merupakan konsep baru dalam perizinan, yaitu dengan menggabungkan semua izin-izin terkait lingkungan hidup (termasuk B3, dumping, dan sebagainya) dalam satu izin. Izin lingkungan hidup dikeluarkan berdasarkan kebutuhan kelayakan lingkungan hidup. Sifatnya wajib mencantumkan persyaratan dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau berdasarkan rekomendasi UKL-UPL. Penerbitnya adalah menteri, gubernur, bupati atau walikota. Apabila izin lingkungan hidup tidak dilengkapi Amdal atau UKL-UPL, menteri, gubernur, bupati atau walikota wajib menolaknya, karena hal ini terkait dengan sanksi hukum pada pejabat yang memberi izin tanpa dilengkapi amdal atau UKL-UPL. Permohonan izin usaha harus diumumkan oleh pemerintah, mulai dari pengajuan permohonan hingga keputusan izin lingkungan hidup ini keluar agar diketahui masyarakat. Ini sebagai perwujudan dari demokrasi lingkungan hidup. Lebih lanjut, UU No.32 Tahun 2009 juga menyatakan bahwa izin lingkungan hidup ini merupakan syarat adanya izin usaha atau kegiatan. Izin usaha baru dikeluarkan apabila ada izin lingkungan hidup, dan izin usaha dicabut apabila izin lingkungan hidupnya dicabut. Izin lingkungan hidup juga dapat dibatalkan apabila ada cacat hukum dalam pengajuan permohonannya, tidak memenuhi syarat, serta tidak dilaksanakannya kewajiban sebagaimana tercantum dalam dokumen amdal atau UKL-UPLnya. Konsep perizinan semacam ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kembali bencana lingkungan hidup yang kerap kali muncul akibat pemberian izin yang salah. Hampir semua kejahatan lingkungan hidup berawal dari adanya izin.

Kesepakatan ketentuan "izin lingkungan hidup menjadi prasarat untuk memperoleh izin usaha" terjadi setelah Pansus RUU Pengelolaan Lingkungan hidup melakukan Rapat Dengar Pendapat dengan sejumlah asosiasi usaha pada 27 Juli 2009 di Komisi VII DPR RI. Pada mulanya ada kekhawatiran dari dunia usaha, bahwa ketentuan ini akan mengganggu investasi. Karena proses birokrasi akan bertambah rumit. Di dahului dengan adanya data daya dukung dan daya

tampung lingkungan hidup dalam KLHS, dan analisis mengenai dampak lingkungan hidup (amdal), izin lingkungan hidup baru dapat diterbitkan. KLHS mengkaji kawasan ekosistem, dan amdal disusun per rencana kegiatan pada suatu lokasi yang dinilai telah memenuhi syarat berdasar KLHS tersebut. Jika daya dukung dan daya tampung suatu ekosistem berdasarkan KLHS telah terlampaui, maka izin lingkungan hidup tidak dapat diterbitkan. Jika izin lingkungan hidup tidak dapat diterbitkan, maka izin usaha juga tidak, karena izin lingkungan hidup merupakan prasarat memperoleh izin usaha. Namun kekhawatiran dunia usaha tersebut tidak perlu lagi karena pada hakekatnya izin lingkungan hidup ini adalah salah satu upaya yang dilakukan untuk melakukan perlindungan terhadap lingkungan hidup dari pencemaran dan kerusakan.

Berkaitan dengan desentralisasi dalam penerbitan izin, termasuk di dalamnya penerbitan izin limbah di daerah sebagaimana diatur dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota,⁸⁷ muncul keberatan dari sejumlah daerah.⁸⁸ Keberatan daerah terkait dengan pembiayaan tambahan dan tanggung jawab besar. Karena berdasarkan PP tersebut, adanya kewenangan tersebut mengharuskan pemerintah daerah melakukan pemantauan terhadap keberadaan limbah B3 dan penghasilnya, yang sebagian besar berasal dari industri. Sedangkan untuk operasionalisasinya, pemerintah daerah harus membuat peraturan daerah atau surat keputusan yang penerapannya ada di tingkat industri. Pembiayaan dibutuhkan tidak hanya untuk pembuatan perda ataupun sosialisasi, tetapi juga untuk peningkatan kapasitas sumber daya manusia (SDM) dan penyediaan peralatannya. Namun menurut Rachmat Witoelar,⁸⁹ mantan MenLH, ke depan Indonesia akan menuju negara industri maju. Untuk itu, *pertama*, birokrasi pengelolaan lingkungan hidup baik di pusat maupun di daerah tidak boleh menjadi faktor penghambat bagi pertumbuhan

⁸⁷ Berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007, kewenangan pemberian izin yang dilimpahkan ke daerah adalah pemberian izin pengumpulan limbah B3 kepada provinsi serta izin pengumpulan dan penyimpanan limbah B3 kepada kabupaten/kota. Melalui kewenangan itu, pemerintah daerah harus memantau keberadaan limbah B3 dan penghasilnya, yang sebagian besar berasal dari industri. Untuk operasionalisasi, pemerintah daerah harus membuat peraturan daerah atau surat keputusan yang penerapannya ada di tingkat industri.

⁸⁸ Baca *Izin Limbah di Daerah: UU No. 32/2009 tentang PPLH Atur Sanksi bagi Pemberi Izin*, Kompas, 7 Oktober 2009.

⁸⁹ Siaran Pers KLH tanggal 6 Oktober 2009: *Birokrasi Pengelolaan Lingkungan Hidup Tak Boleh Jadi Penghambat Pertumbuhan Ekonomi*, di <http://www.menlh.go.id>

ekonomi. *Kedua*, baku mutu lingkungan hidup, standar lingkungan hidup, ataupun hal-hal lain menyangkut substansi lingkungan hidup menjadi faktor yang tidak boleh ditawar-tawar dalam proses pembangunan. Termasuk di dalamnya mengenai pengelolaan limbah B3. Karena pemberian kewenangan ini sudah merupakan ketentuan hukum, maka daerah tetap harus mengikutinya meskipun berat.

Penguatan kewenangan juga terlihat pada adanya kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah mengembangkan dan melaksanakan instrumen ekonomi lingkungan hidup (Pasal 42). Salah satu masukan yang ikut mewarnai mengenai instrumen ekonomi lingkungan hidup, terutama mengenai pendanaan lingkungan hidup dan insentif-disinsentif, adalah draft RUU Pengelolaan Lingkungan hidup yang disusun DPD RI. Masukan lainnya adalah dari Greenomics Hijau dan Perwaku (Perhimpunan Cendekiawan Lingkungan hidup Indonesia) dalam Rapat Dengar Pendapat Pansus RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup di Komisi VII, DPR RI, tanggal 14 Juli 2009. Dengan harapan bahwa pengintegrasian faktor lingkungan hidup dalam pembangunan ekonomi, termasuk menghitung degradasi lingkungan hidup dalam neraca ekonomi nasional, maka faktor lingkungan hidup menjadi acuan bagi kebijakan sektor lain.

Salah satu poin penting dalam penguatan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tidak hanya dalam mengelola saja, namun juga dalam melindungi lingkungan hidup. Kewenangan yang kuat ini diartikan bahwa institusi tidak hanya berfungsi sebagai koordinator tetapi juga sebagai eksekutor yang lebih efektif dengan menguatnya kewenangan penyidik pejabat pegawai negeri sipil (PPNS) di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pada Bab XI Penyidikan dan Pembuktian, disebutkan penguatan wewenang dari PPNS ini. Disebutkan bahwa wewenang PPNS ini meliputi memeriksa kebenaran laporan, memeriksa orang/badan hukum, meminta keterangan dan bukti, serta memeriksa pembukuan, catatan, dan dokumen. Termasuk juga kewenangan untuk menyita bahan dan barang hasil pelanggaran, meminta bantuan ahli terkait penyidikan, memasuki lokasi untuk memotret dan membuat rekaman video serta kewenangan untuk menangkap dan menahan tersangka pelanggaran lingkungan hidup. Namun hal ini bukan berarti PPNS mengambil kewenangan polisi, karena proses dari permulaan dan hasil penyelidikan harus dilaporkan kepada penyidik kepolisian.⁹⁰

⁹⁰ Pandangan Akhir FPKS terhadap RUU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pada Rapat Kerja Pansus RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup di Komisi VII tanggal 8 September 2009.

Dasar pertimbangan memberikan kewenangan lebih pada PPNS adalah lemahnya penegakan hukum yang terjadi selama ini. Konsekuensi dari penambahan kewenangan tersebut adalah profesionalitas PPNS.

Pada saat proses pembahasan tentang penambahan kewenangan PPNS ini, sempat muncul gagasan untuk membentuk Komisi Nasional Perlindungan Lingkungan hidup. Komisi ini direncanakan untuk melindungi lingkungan hidup dari kerusakan dan membentuk penyidik tersendiri yang profesional. Apabila Komisi ini ada maka kewenangan PPNS kembali seperti semula.⁹¹ Gagasan ini muncul akibat masih banyaknya permasalahan dalam PPNS. Selain jumlah personilnya yang belum memadai, kewenangan, dan rumitnya kerjasama dengan instansi penyidik lain, PPNS terkadang dinilai terlalu "lunak" dalam menghadapi suatu pelanggaran. Namun pada akhirnya diputuskan untuk tidak membentuk lembaga baru yang akan menambah beban APBN, tetapi lebih kepada menguatkan lembaga yang ada, yaitu dengan menambah kewenangan PPNS LH.

4. Penegakan Hukum Lingkungan hidup

Rachmat Witoelar mengidentifikasi upaya penegakan hukum lingkungan hidup seringkali terhambat oleh sejumlah faktor, diantaranya instrumen perizinan, pengawasan maupun instrumen insentif-disinsentif yang dirasa masih belum maksimal.⁹² Selain itu juga karena lemahnya sosialisasi kebijakan penegakan hukum lingkungan hidup di tingkat daerah serta instrumen dan unsur pelaksana yang belum optimal.⁹³ Menurut Yenti Garnasih, kelemahan penegakan hukum lingkungan hidup terjadi karena keberadaan ketentuan kejahatan lingkungan hidup dalam UU No. 23 Tahun 1997 berada dalam ruang lingkup hukum administrasi. Penempatan kejahatan dalam hukum administrasi berpotensi menimbulkan kekacauan tersendiri, yaitu kerap kali perbuatan pelanggaran pidana cenderung ditarik ke pelanggaran administrasi demi keuntungan pelaku. Selain itu, kerancuan juga muncul ketika tidak jelas lagi batasan kapan perbuatan administrasi sudah menyentuh pada perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan pidana.⁹⁴

⁹¹ *Baca Berpacu Dengan Waktu Tuk Selesaikan RUU Lingkungan hidup*, tanggal 1 Agustus 2009 di <http://www.majalah.mediump.com>

⁹² *Baca Meneg LH: Penaatan dan Penegakan Hukum Lingkungan Hidup Belum Maksimal*, tanggal 31 Juli 2007 di <http://www.hukumonline.com>

⁹³ Dikemukakan oleh Hoetomo, Deputi V bidang Penaatan Lingkungan Hidup dalam acara Workshop Nasional "Penaatan dan Penegakan Lingkungan Hidup di Indonesia" pada tanggal 30 Juli 2007.

⁹⁴ Yenti Garnasih (anggota tim perumus RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup), *Revisi UU Lingkungan Hidup Sangat Mendesak*, di <http://www.targetmdgs.org>

Ada beberapa alternatif solusi yang ditawarkan. Menurut Hoetomo perlu dilakukan perubahan paradigma bahwa kejahatan lingkungan hidup bukan lagi kejahatan biasa, melainkan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*).⁹⁵ Menurut ICEL (Indonesian Center for Environmental Law) ada beberapa hal yang perlu dilakukan, yaitu pengembangan kapasitas kelembagaan dan SDM pada instansi terkait pengelolaan lingkungan hidup; menerapkan kewajiban membayar deposit bagi setiap usaha yang berpotensi menimbulkan dampak lingkungan hidup; integrasi sistem perizinan dan pengawasannya; pengembangan *certified judges*; melakukan kajian pembentukan pengadilan khusus lingkungan hidup; dan memperkuat tata kelola pemerintahan dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan (*Good Sustainable Development Governance*).⁹⁶ Sedangkan menurut Yenti, yang diperlukan adalah merumuskan dalam tindak pidana formilnya, yaitu merumuskan perbuatan yang dilarang tanpa merumuskan akibatnya. Maksudnya seseorang sudah dapat dipidana sepanjang perbuatannya sudah melanggar larangan yang dirumuskan tanpa harus ada akibat dari perbuatannya tersebut.⁹⁷

Hal-hal tersebut dijadikan pertimbangan para pembahas RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam merumuskan ketentuan-ketentuan terkait penegakan hukum lingkungan. UU No. 32 Tahun 2009 memperkuat sistem hukum lingkungan yang memungkinkan hukum lingkungan lebih mudah ditegakkan. Penguatan sistem hukum lingkungan antara lain terlihat pada (a) adanya kewenangan pejabat pengawas menghentikan pelanggaran seketika di lapangan; (b) kewenangan PPNS melakukan penangkapan dan penahanan serta menyampaikan hasil penyidikan ke jaksa penuntut umum, dengan tetap berkoordinasi dengan pihak kepolisian; (c) mendayagunakan berbagai ketentuan hukum, baik hukum administrasi, hukum perdata, maupun hukum pidana; (d) adanya pidana bagi pejabat pemberi izin lingkungan hidup yang tidak sesuai dengan prosedur dan bagi pejabat yang tidak melaksanakan tugas pengawasan lingkungan hidup; (e) penguatan analisis mengenai dampak lingkungan hidup (amdal) untuk mencegah kerusakan lingkungan hidup dengan meningkatkan akuntabilitas, penerapan sertifikasi kompetensi penyusun dokumen amdal, penerapan sanksi hukum bagi pelanggar bidang amdal, dan amdal sebagai prasarat utama dalam memperoleh izin lingkungan hidup; (f) penerapan hukuman maksimum dan minimum bagi pencemar dan perusakan

⁹⁵ Hoetomo, op.cit.

⁹⁶ Dikemukakan ICEL dalam acara Workshop Nasional "Penaatan dan Penegakan Lingkungan Hidup di Indonesia" pada tanggal 30 Juli 2007.

⁹⁷ Yenti, op. cit.

lingkungan hidup; (g) perumusan tindak pidana formil (tindak pidana dirumuskan perbuatannya saja tanpa merumuskan akibatnya) sehingga para pelaku pencemaran ataupun perusakan lingkungan hidup sudah dapat dijerat UU ini apabila melanggar larangan yang ada dalam UU.

Pemidanaan bagi pejabat publik terkait dengan penerbitan izin lingkungan hidup dan pengawasan lingkungan hidup adalah paradigma baru dalam penegakan hukum lingkungan hidup. Substansi ini muncul karena hampir semua kejahatan lingkungan hidup berawal dari adanya izin, dan hampir selalu perkara pidana lingkungan hidup lepas dari jeratan hukum karena telah adanya izin yang seharusnya tidak boleh dikeluarkan karena membahayakan bagi lingkungan hidup. Adanya izin dari pejabat publik ini seringkali dijadikan celah bagi pelaku kejahatan lingkungan hidup. Sedangkan pejabat yang mengeluarkan izin – yang seharusnya tidak dikeluarkan baik karena lalai maupun sengaja – tidak bisa dimintai pertanggungjawabannya.⁹⁸

B. Hasil Akhir Pembahasan.

1. Perubahan Judul

Pada saat UU No. 32 Tahun 2009 diajukan sebagai UU usul inisiatif DPR, judulnya adalah RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Perubahan judul ini mengakomodir berbagai masukan yang datang dari berbagai kalangan seperti dari perguruan tinggi, LSM, serta masyarakat luas umumnya tentang bagaimana pengelolaan lingkungan hidup ke depan. Alasan LSM terhadap perubahan judul adalah kondisi lingkungan hidup terkini membutuhkan undang-undang yang tidak hanya mengatur pemanfaatan lingkungan hidup, tetapi lebih memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup. Oleh karenanya, kata "perlindungan" di masukkan pada judul undang-undang.⁹⁹

Penambahan kata "perlindungan" pada judul juga merupakan penekanan bahwa kata "perlindungan" sebagai orientasi utama pengelolaan lingkungan hidup atau ruh dari UU No. 32 Tahun 2009. Meskipun dalam "*environment management*" sebenarnya kata "perlindungan" sudah termasuk didalamnya.¹⁰⁰ Perubahan judul

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Baca Risalah RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2009. Usulan perubahan judul dikemukakan oleh sejumlah LSM dan kalangan akademisi pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Komisi VII DPR RI tanggal 13 Juli 2009.

sebenarnya kata “perlindungan” sudah termasuk didalamnya.¹⁰⁰ Perubahan judul tersebut juga dimaksudkan untuk semakin menguatkan pesan, bahwa lingkungan hidup boleh dimanfaatkan namun harus dijaga kelestariannya. Kata “perlindungan” tidak diartikan bahwa lingkungan hidup tidak boleh diapa-apakan, namun bagaimana agar fungsi lingkungan hidup dalam menopang aktifitas manusia tetap lestari.¹⁰¹ Sejalan dengan konsep pembangunan berkelanjutan, bahwa memanfaatkan lingkungan hidup dimungkinkan, dengan syarat dilakukan secara rasional dan bijaksana sehingga dapat memenuhi kebutuhan generasi kini dan mendatang. Hal ini, sejalan juga dengan prinsip pengelolaan hidup *intergenerational and intragenerational equity* (keadilan antar dan inter generasi).

Penjabaran makna bahwa pemanfaatan lingkungan hidup dapat dilakukan dengan tetap menjaga kelestariannya dituangkan dalam Bab IV Pemanfaatan Pasal 12 UU No. 32 Tahun 2009. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa pemanfaatan sumber daya alam dapat dilakukan dengan berlandaskan pada Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) yang ada pada tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Jika RPPLH belum tersusun, pemanfaatan sumber daya alam dapat dilaksanakan berdasarkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dengan memperhatikan keberlanjutan proses dan fungsi lingkungan hidup, keberlanjutan produktivitas lingkungan hidup, dan keselamatan, mutu hidup, dan kesejahteraan masyarakat.

Sedangkan aturan mengenai bagaimana pemanfaatan sumber daya alam dalam UU No. 32 Tahun 2009 ini sekaligus menjawab kekhawatiran yang selama ini muncul akibat tidak diaturnya mengenai pemanfaatan sumber daya alam dalam UU pengelolaan lingkungan hidup sebelumnya. Selama ini UU No. 23 Tahun 1997 lebih banyak mengatur bagaimana mengatasi pencemaran lingkungan hidup (*brown issue*). Pengaturan mengenai pemanfaatan sumber daya alam lebih banyak di atur oleh undang-undang lain seperti UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, UU No.31 Tahun 2004 tentang Perikanan, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Berbagai UU tersebut bersifat sektoral dan saling tumpang tindih. Pengaturannya

¹⁰⁰ Suparto Wijoyo (Anggota Tim Kerja RUU PPLH, Kementerian Negara Lingkungan Hidup), *Datang UU PPLH: Apa yang Baru*, makalah disampaikan dalam rangka Sosialisasi UU PPLH di Hotel Bisanta, Jawa Timur, tanggal 20 Oktober 2009. Sosialisasi diselenggarakan oleh Badan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur.

¹⁰¹ Pandangan akhir FPKS terhadap RUU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang disampaikan oleh Wahyudin Munawir dalam Sidang Paripurna DPR RI 8 September 2009. Baca Risalah Paripurna DPR RI Masa Sidang IV tanggal 8 September 2009 Tahun 2009

lebih melihat sumber daya alam sebagai suatu komoditas, bukan sebagai *stock* sehingga aspek pengelolaannya lebih mengarah pada bagaimana pemanfaatan sumber daya alam untuk menunjang pertumbuhan ekonomi, bukan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana dan rasional dalam koridor pembangunan berkelanjutan.¹⁰²

2. Penguatan Konsep Pengelolaan Lingkungan Hidup

Konsep pengelolaan lingkungan hidup semakin diperluas. Tidak lagi hanya bergerak pada pengendalian pencemaran, tetapi juga pada pemanfaatan sumber daya alam. Konsep pengelolaan lingkungan hidup dalam UU No. 32 Tahun 2009 juga telah mengakomodasi prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan hidup yang berlaku secara internasional.

Kegiatan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan UU No.32 Tahun 2009 meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

a. Kegiatan Perencanaan

Kegiatan perencanaan dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu inventarisasi lingkungan hidup, penetapan wilayah ekoregion, dan penyusunan RPPLH. Inventarisasi lingkungan hidup dilakukan mulai dari tingkat nasional, tingkat pulau/kepulauan, hingga tingkat wilayah ekoregion. Inventarisasi lingkungan hidup ini dilakukan untuk memperoleh data dan informasi tentang sumber daya alam. Mulai dari potensi dan ketersediaannya, jenis yang dimanfaatkan, bentuk penguasaannya, pengetahuan pengelolaannya, bentuk kerusakan, maupun

¹⁰² Ada dua pandangan tentang sumber daya alam, yaitu Malthusian dan Ricardian. Malthusian melihat bahwa sumber daya alam itu terbatas dan pemanfaatannya harus secara hati-hati karena adanya faktor ketidakpastian terhadap apa yang terjadi terhadap sumber daya alam untuk generasi mendatang. Ada hukum *diminishing return* dimana *output* per kapita akan mengalami kecenderungan yang menurun sepanjang waktu. Sedangkan Ricardian melihat sumber daya alam merupakan mesin pertumbuhan yang mentransformasikan sumber daya alam ke dalam proses produksi yang menghasilkan produktivitas lebih tinggi di masa mendatang. Keterbatasan suplai dari sumber daya alam dapat disubstitusi dengan cara intensifikasi (eksploitasi sumber daya alam secara intensif) atau ekstensifikasi (memanfaatkan sumber daya yang belum dieksploitasi). Namun pandangan kedua ini akan menjadi fatal akibatnya apabila sumber daya alam yang semula termasuk dalam sumber daya alam terbaharui menjadi tidak dapat terbaharui karena eksploitasi yang dilakukan telah melampaui daya dukung dan daya lenting lingkungan hidupnya. Baca Achmad Fauzi, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan hidup: Teori dan Aplikasi*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, h. 1-16

konflik dan penyebab konflik yang timbul akibat pengelolaan. Inventarisasi lingkungan hidup tingkat wilayah ekoregion dilakukan untuk menentukan daya dukung dan daya tampung serta cadangan sumber daya alam suatu ekosistem.

Langkah kedua dalam perencanaan pengelolaan lingkungan hidup adalah penetapan wilayah ekoregion yang didasarkan pada inventarisasi lingkungan hidup yang sudah dilakukan. Penetapan wilayah ekoregion ini didasarkan pertimbangan adanya kesamaan karakteristik bentang alam, daerah aliran sungai, iklim, flora dan fauna, sosial budaya, ekonomi, kelembagaan masyarakat, dan hasil inventarisasi lingkungan hidup.

Langkah ketiga adalah penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH). RPPLH disusun berdasarkan inventarisasi lingkungan hidup. Semua tingkatan pemerintahan mempunyai kewajiban untuk menyusun RPPLH, dan harus ada keterpaduan antara tingkatan pemerintahan. Maksudnya dalam penyusunan RPPLH provinsi harus didasarkan pada RPPLH nasional, inventarisasi tingkat pulau/kepulauan, dan inventarisasi tingkat ekoregion. Demikian juga RPPLH kabupaten/kota disusun berdasarkan RPPLH provinsi, inventarisasi tingkat pulau/kepulauan, dan inventarisasi tingkat ekoregion.

Penyusunan RPPLH harus memperhatikan keragaman karakter dan fungsi ekologis, sebaran penduduk, sebaran potensi sumber daya alam, kearifan lokal, aspirasi masyarakat, dan perubahan iklim. Perubahan iklim menjadi suatu hal yang harus diperhitungkan karena pemanasan global yang semakin meningkat telah mengakibatkan perubahan iklim yang memperparah penurunan kualitas lingkungan hidup Indonesia.

Dalam RPPLH dimuat rencana tentang pemanfaatan ataupun pencadangan sumber daya alam; pemeliharaan dan perlindungan kualitas atau fungsi lingkungan hidup; pengendalian, pemantauan, serta pendayagunaan dan pelestarian sumber daya alam; dan adaptasi serta mitigasi terhadap perubahan iklim. Lebih lanjut, RPPLH ini harus menjadi dasar dan masuk dalam rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) dan rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) pada semua tingkatan pemerintahan.

b. Kegiatan Pemanfaatan

Pemanfaatan sumber daya alam dilakukan berdasarkan RPPLH. Apabila RPPLH belum tersusun, pemanfaatan sumber daya alam harus didasarkan pada daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup yang ditetapkan oleh Menteri

untuk daya dukung dan daya tampung tingkat nasional dan pulau/kepulauan, gubernur untuk tingkat provinsi dan ekoregion lintas kabupaten/kota, atau bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota dan ekoregion di wilayah kabupaten/kota.

Penentuan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup ini harus memperhatikan keberlanjutan proses dan fungsi lingkungan hidup; keberlanjutan produktivitas lingkungan hidup; dan keselamatan, mutu hidup, dan kesejahteraan masyarakat.

c. Kegiatan Pengendalian

Kegiatan pengendalian disini dimaksudkan pengendalian pencemaran ataupun perusakan lingkungan hidup menuju pelestarian fungsi lingkungan hidup. Kegiatan pengendalian ada 3 yaitu pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan.

Prinsip kehati-hatian adalah prinsip yang utama dalam melakukan pencegahan. Oleh karena itu, ada banyak instrumen yang digunakan untuk melakukan pencegahan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, yaitu melalui penyusunan KLHS, perencanaan tata ruang, penetapan baku mutu lingkungan hidup, penetapan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, amdal, UKL-UPL, perizinan lingkungan hidup, instrumen ekonomi lingkungan hidup, pembuatan peraturan perundang-undangan yang berbasis lingkungan hidup, anggaran berbasis lingkungan hidup, analisis resiko lingkungan hidup, audit lingkungan hidup, dan instrumen-instrumen lain yang mungkin nantinya dibutuhkan seiring dengan berkembangnya ilmu pengetahuan.

Dalam kegiatan pencegahan ini ada yang merupakan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah, dan ada yang merupakan kewajiban bagi para pengusaha. Kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah yang pertama adalah menyusun KLHS. KLHS memuat kajian kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup untuk pembangunan; perkiraan mengenai dampak dan resiko lingkungan hidup; kinerja layanan/jasa ekosistem; efisiensi pemanfaatan sumber daya alam; tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim; dan tingkat ketahanan dan potensi keanekaragaman hayati. Pemerintah dan pemerintah daerah juga wajib melaksanakan KLHSnya itu dalam penyusunan dan evaluasi rencana tata ruang wilayah (RTRW), rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), dan rencana pembangunan jangka menengahnya (RPJM). Selain itu juga dalam penyusunan dan evaluasi kebijakan,

lingkungan hidup. Apabila KLHS menyatakan daya dukung dan daya tampung sudah terlampaui, maka kebijakan, rencana, ataupun program pembangunan wajib diperbaiki sesuai rekomendasi KLHS. Demikian juga segala usaha atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup sebagaimana direkomendasikan KLHS tidak diperbolehkan lagi. KLHS ini untuk memastikan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah melaksanakan pembangunan berkelanjutan.

Kewajiban lainnya bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam rangka pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup adalah dengan mengembangkan instrumen ekonomi lingkungan hidup. Instrumen ekonomi lingkungan hidup adalah seperangkat kebijakan ekonomi untuk mendorong semua pihak ke arah pelestarian fungsi lingkungan hidup. Instrumen ekonomi lingkungan hidup ini meliputi (a) perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi; (b) pendanaan lingkungan hidup; dan (c) insentif-disinsentif. Instrumen perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi meliputi neraca sumber daya alam dan lingkungan hidup, penyusunan PDB dan PDRB yang memasukkan nilai penyusutan atas sumber daya alam dan kerusakan lingkungan hidup, mekanisme kompensasi/imbal jasa lingkungan hidup antardaerah, dan internalisasi biaya lingkungan hidup. Instrumen pendanaan lingkungan hidup meliputi dana jaminan pemulihan lingkungan hidup, dana penanggulangan pencemaran ataupun kerusakan dan pemulihan lingkungan hidup, serta dana amanah atau bantuan untuk konservasi.

Sedangkan insentif-disinsentif dalam rangka pencegahan pencemaran ataupun kerusakan lingkungan hidup dapat berupa pengadaan barang dan jasa yang ramah lingkungan hidup; penerapan pajak, retribusi, dan subsidi lingkungan hidup; pengembangan sistem lembaga keuangan dan pasar modal yang ramah lingkungan hidup; pengembangan sistem pembayaran jasa lingkungan hidup; pengembangan asuransi lingkungan hidup; pengembangan sistem label ramah lingkungan hidup; pengembangan sistem perdagangan izin pembuangan limbah atau emisi; ataupun sistem penghargaan kinerja di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dengan kata lain, semua kebijakan pembangunan harus memperhitungkan aspek lingkungan hidup.

Selain itu pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk : (1) memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam penyusunan peraturan perundang-undangan; (2) mengalokasikan anggaran yang memadai untuk membiayai kegiatan dan program perlindungan dan pengelolaan lingkungan

membiayai kegiatan dan program perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, termasuk di dalamnya untuk insentif bagi daerah yang memiliki kinerja perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang baik dan untuk pemulihan lingkungan hidup.

Mengenai kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, pada UU lingkungan hidup yang lama tidak ada kriteria yang jelas mengenai kerusakan lingkungan hidup. Hal ini menjadikan banyak perusakan lingkungan hidup yang sulit dituntut. Oleh karena itu, UU No. 32 Tahun 2009 menetapkan beberapa kriteria kerusakan lingkungan hidup, seperti kriteria baku kerusakan tanah untuk produksi biomassa; kriteria baku kerusakan terumbu karang; kriteria baku kerusakan lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan atau lahan, kriteria baku kerusakan mangrove, kriteria baku kerusakan padang lamun, kriteria baku kerusakan gambut, kriteria baku kerusakan karst, kriteria baku kerusakan akibat perubahan iklim. UU ini juga memungkinkan adanya kriteria baku kerusakan ekosistem lainnya sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Mengenai kriteria baku kerusakan lingkungan hidup akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah, yang akan dikeluarkan selambat-lambatnya 1 tahun setelah UU No. 32 Tahun 2009 ini diberlakukan. UU ini diberlakukan sejak 3 Oktober 2009.

Kewajiban bagi para pengusaha dalam rangka pencegahan pencemaran lingkungan hidup dan perusakan lingkungan hidup antara lain membuat (1) analisis mengenai dampak lingkungan hidup (amdal) atau UKL-UPL; (2) izin lingkungan hidup; (3) analisis resiko lingkungan hidup; (4) audit lingkungan hidup. Ketentuan mengenai amdal semakin dipertajam dan diperkuat. Mulai dari kriteria dampak penting, kriteria usaha atau kegiatan yang wajib amdal, dokumen amdal, pelibatan masyarakat dalam penyusunan amdal, kriteria penyusun amdal, penilaian amdal, hingga komisi penilai amdal.

Ketentuan lain yang juga berlaku bagi dunia usaha adalah tentang penanggulangan pencemaran. Dalam UU No. 32 Tahun 2009, setiap pelaku pencemaran atau perusakan lingkungan hidup diwajibkan melakukan penanggulangan terhadap pencemaran atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya. Caranya adalah (a) memberikan informasi peringatan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup yang telah dilakukannya kepada masyarakat; (b) melakukan isolasi terhadap pencemaran atau perusakan lingkungan hidup yang telah dilakukannya; (c) menghentikan sumber pencemaran atau perusakan lingkungan hidupnya; (d) ataupun cara-cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Ketentuan ini muncul akibat banyaknya perusahaan yang melakukan pencemaran ataupun perusakan

lingkungan hidup yang tidak melakukan apa-apa. Masyarakat seringkali harus menanggung beban atas pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup yang dilakukan oleh pihak lain tersebut. Ketika konflik antara pihak perusahaan dengan masyarakat sekitarnya terjadi, seringkali masyarakat berada dalam posisi dikalahkan.

Kewajiban bagi perusahaan yang melakukan pencemaran ataupun kerusakan lingkungan hidup tidak hanya sampai pada penanggulangan, tetapi juga dalam pemulihan fungsi lingkungan hidup. Ada beberapa tahapan yang harus dilakukan oleh pihak perusahaan, yaitu penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemar, remediasi, rehabilitasi, restorasi. Remediasi adalah upaya pemulihan pencemaran lingkungan hidup untuk memperbaiki mutu lingkungan hidup. Rehabilitasi adalah upaya pemulihan untuk mengembalikan nilai, fungsi, dan manfaat lingkungan hidup termasuk upaya pencegahan kerusakan lahan, memberikan perlindungan, dan memperbaiki ekosistem. Sedangkan restorasi adalah upaya pemulihan untuk menjadikan lingkungan hidup atau bagian-bagiannya berfungsi kembali sebagaimana semula.

d. Kegiatan Pemeliharaan

Pemeliharaan lingkungan hidup dilakukan untuk menjaga pelestarian fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya penurunan ataupun kerusakan lingkungan hidup akibat perbuatan manusia. Pemeliharaan lingkungan hidup ini dilakukan melalui kegiatan konservasi sumber daya alam, pencadangan sumber daya alam, dan pelestarian fungsi atmosfer.

Kegiatan konservasi sumber daya alam dilakukan melalui kegiatan perlindungan, sumber daya alam, pengawetan sumber daya alam, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam. Kegiatan konservasi sumber daya alam tidak hanya terbatas pada sumber daya air, dan ekosistem hutan. Tetapi juga dilakukan pada ekosistem pesisir, laut, lahan gambut, karst, ataupun terhadap energi.

Kegiatan pencadangan sumber daya alam dilakukan mengingat semakin menipisnya sumber daya alam yang kita miliki, baik sumber daya alam yang dapat terbarui (*renewable resource*) maupun yang tidak dapat diperbarui (*non renewable resource*). Sementara jumlah penduduk terus bertambah. Kegiatan pencadangan ini diperlukan sebagai upaya untuk memberikan keadilan bagi generasi selanjutnya agar mereka juga dapat terpenuhi kebutuhannya (*the principle of intergenerational equity*).

Kemudian kegiatan pelestarian fungsi atmosfer dilakukan melalui kegiatan upaya mitigasi dan adaptasi perubahan iklim, upaya perlindungan lapisan ozon, serta upaya perlindungan terhadap hujan asam. Kegiatan dilakukan mengingat pemanasan global telah menimbulkan banyak bencana bagi kehidupan masyarakat kita.

e. Kegiatan Pengawasan

Pengawasan dilakukan baik oleh pemerintah (termasuk pemerintah daerah) maupun oleh masyarakat. Pengawasan oleh pemerintah dilakukan oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota yang pelaksanaannya dilakukan oleh pejabat pengawas lingkungan hidup sebagai pejabat fungsional. Menteri, gubernur, dan bupati/walikota dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan kepada pejabat atau instansi teknis yang bertanggung jawab terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Setiap tingkatan pemerintahan diharuskan melakukan pengawasan. Untuk tingkat pusat, pengawasan dilakukan terhadap pelaksanaan kebijakan nasional, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah. Juga terhadap ketaatan para penanggung jawab usaha/kegiatan atas perizinan lingkungan hidup dan ketentuan lainnya dalam UU. Pemerintah pusat juga dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha/kegiatan yang izin lingkungan hidupnya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika pemerintah pusat menganggap terjadi pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.

Untuk tingkat provinsi, pengawasan dilakukan terhadap pelaksanaan kebijakan, peraturan daerah dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Juga terhadap ketaatan para penanggung jawab usaha/kegiatan atas perizinan lingkungan hidup dan ketentuan lainnya dalam UU. Sedangkan untuk tingkat kabupaten/kota, pengawasan dilakukan terhadap para penanggung jawab usaha/kegiatan atas perizinan lingkungan hidup dan ketentuan lainnya dalam UU.

Dalam UU ini, pejabat pengawas lingkungan hidup wajib melakukan pengawasan. Apabila mereka tidak melakukan pengawasan dan berakibat terjadinya pencemaran, apalagi terjadi korban jiwa, akan dikenai sanksi denda hingga pidana hingga 1 tahun. Dalam rangka mencegah pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, ada instrumen pengawasan yang dapat digunakan. Yaitu penerapan sanksi administratif bagi mereka yang melakukan pelanggaran izin lingkungan hidup. Sanksi administratif ini berupa teguran tertulis, paksaan

pemerintah, pembekuan izin lingkungan hidup, atau pencabutan izin lingkungan hidup. Ketentuan ini bukan berarti para pelaku pencemaran dan perusakan lingkungan hidup hanya dikenakan sanksi administratif terhadap perbuatannya. Karena pengenaan sanksi administratif ini tidak membebaskan para pelaku kejahatan lingkungan hidup terhadap tanggung jawabnya untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup dan dikenakannya pidana.

Untuk pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dapat dilakukan melalui pelaksanaan kontrol sosialnya. Dalam UU ini memungkinkan masyarakat mengadukan permasalahan lingkungan hidupnya kepada pemerintah (Pasal 63),¹⁰³ berpendapat dalam penyusunan amdal ataupun dalam penyusunan KLHS (Pasal 70), serta mengajukan gugatan atas pencemaran ataupun perusakan lingkungan hidup yang menyimpannya (Pasal 91). Selain itu, adanya jaminan bahwa setiap orang tidak dapat dituntut secara pidana dan digugat secara perdata ketika memperjuangkan haknya atas lingkungan (Pasal 66) menguatkan masyarakat untuk melakukan kontrol sosial terhadap pencemaran dan perusakan lingkungan yang terjadi.

f. Kegiatan Penegakan Hukum Lingkungan hidup

Kegiatan penegakan hukum lingkungan dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah. Dalam rangka penegakan hukum lingkungan, disusun suatu sistem hukum lingkungan hidup yang kuat dalam UU No.32 Tahun 2009, yang memungkinkan bagi para penegak hukum untuk melaksanakan tugasnya.

Pertama, dengan penguatan kewenangan pejabat pengawas lingkungan dan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS). Pejabat pengawas lingkungan hidup berwenang melakukan pemantauan, meminta keterangan, membuat salinan dari dokumen ataupun membuat catatan yang diperlukan, memasuki tempat tertentu, memotret, membuat rekaman audio visual, mengambil sampel, memeriksa peralatan, memeriksa instalasi ataupun alat transportasi, dan juga menghentikan pelanggaran tertentu (Pasal 74). Ketika pejabat pengawas lingkungan hidup ini menjalankan tugasnya, penanggung jawab usaha/kegiatan yang sedang diperiksa

¹⁰³ Salah satu tugas dan wewenang pemerintah daerah adalah mengembangkan dan melaksanakan kebijakan pengelolaan pengaduan masyarakat. Pelaksanaan tugas ini memungkinkan masyarakat untuk mengadukan berbagai permasalahan lingkungan hidup yang mereka hadapi. Apalagi dalam UU No. 32 Tahun 2009 ini juga menjamin adanya hak masyarakat untuk memperoleh keadilan lingkungan hidup.

tidak boleh menghalangi pelaksanaan tugas dari pejabat pengawas ini. Ketentuan ini diperkuat dengan adanya ketentuan bahwa setiap penanggung jawab usaha/kegiatan mempunyai kewajiban salah satunya adalah memberikan informasi terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara benar, akurat, terbuka, dan tepat waktu (Pasal 68 huruf a). Selain itu ada larangan bagi setiap orang memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, ataupun memberikan keterangan yang tidak benar (Pasal 69 huruf j). Apabila tidak memberikan informasi yang benar maka akan dikenakan pidana penjara maksimal 1 tahun dan denda maksimal 1 miliar rupiah (Pasal 113), dan apabila menghalang-halangi atau menggagalkan tugas penyidik ataupun pengawas lingkungan dalam melaksanakan tugasnya akan dikenakan pidana penjara maksimal 1 tahun dan denda maksimal 500 juta rupiah (Pasal 115).

Sedangkan penguatan PPNS yaitu dengan memberikan wewenang memeriksa kebenaran laporan, memeriksa orang/badan hukum, meminta keterangan dan bukti, serta memeriksa pembukuan, catatan, dan dokumen. Termasuk juga kewenangan untuk menyita bahan dan barang hasil pelanggaran, meminta bantuan ahli terkait penyidikan, memasuki lokasi untuk memotret, dan membuat rekaman video serta kewenangan untuk menangkap dan menahan tersangka pelanggar lingkungan (Pasal 94). Namun ini bukan berarti PPNS mengambil kewenangan polisi, karena proses dari permulaan dan hasil penyidikan harus dilaporkan kepada penyidik kepolisian. Selain itu dalam penahanan dan penangkapan juga dilakukan dengan berkoordinasi dengan kepolisian. Agar tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan kewenangan, UU ini juga memungkinkan untuk dilakukan penegakan hukum terpadu antara PPNS, kepolisian, dan kejaksaan dibawah koordinasi menteri (Pasal 95).

Kedua, adanya ketentuan hukum administrasi yang dalam penerapannya dapat dikenakan bersamaan dengan hukum perdata dan pidana. Maksudnya pengenaan hukum administrasi tidak membebaskan pelaku tindak kejahatan lingkungan terbebas dari tanggung jawabnya terkait perdata dan pidananya.

Ketiga, adanya ketentuan perdata yang membantu penyelesaian sengketa lingkungan hidup, baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di dalam pengadilan meliputi gugatan perwakilan kelompok, hak gugat organisasi lingkungan, ataupun hak gugat pemerintah. Pilihan penyelesaian sengketa dilakukan secara suka rela antar pihak yang bersengketa. Jalur pengadilan dapat ditempuh apabila penyelesaian

sengketa di luar pengadilan tidak berhasil. Dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dapat menggunakan jasa arbiter/mediator untuk membantu penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Masyarakat juga dapat membentuk jasa penyelesaian sengketa lingkungan, dengan fasilitasi dari pemerintah dan pemerintah daerah. Selain itu, ada ketentuan *polluter pays* (pencemar wajib membayar kerugian atas pencemaran yang dilakukannya) (Pasal 87) dan ketentuan tanggung jawab mutlak (tanpa perlu dilakukan pembuktian unsur kesalahan bagi pencemar wajib membayar kerugian yang ditimbulkan) (Pasal 88).

Keempat, adanya ketentuan pidana yang semakin jelas, dan memperkenalkan ancaman hukuman minimum di samping maksimum, perluasan alat bukti, pembedaan bagi pelanggaran baku mutu, keterpaduan penegakan hukum pidana, dan pengaturan tindak pidana korporasi. Penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil. Penerapan asas *ultimum remedium* ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pembedaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan.

Kelima, adanya ketentuan analisis mengenai dampak lingkungan hidup (amdal) yang semakin jelas dengan peningkatan akuntabilitas, penerapan sertifikasi kompetensi penyusun dokumen amdal, serta penerapan sanksi hukum bagi melanggar amdal (Pasal 22 – 33)

Selain itu, untuk mengantisipasi terjadinya pembiaran perusakan lingkungan atau penyalahgunaan wewenang oleh pejabat, dalam UU No. 32 Tahun 2009 diterapkan sanksi hukum pidana (penjara dan denda) bagi pejabat yang telah menyalahgunakan kewenangan.

3. Aturan Pelaksana

Ada 19 ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2009 yang harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah, yaitu tentang (a) penetapan ekoregion dan inventarisasi lingkungan hidup; (b) tata cara penetapan daya dukung dan daya tampung lingkungan; (c) tata cara penyelenggaraan KLHS; (d) baku mutu air, baku mutu air laut, dan baku mutu udara ambien; (e) kriteria baku kerusakan lingkungan hidup; (f) amdal; (g) perizinan; (h) instrumen ekonomi lingkungan hidup; (i) analisis resiko lingkungan hidup; (j) tata cara penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; (k) tata cara pemulihan fungsi lingkungan hidup; (l) dana penjaminan; (m) pengendalian pencemaran dan/atau

kerusakan lingkungan hidup; (n) konservasi dan pencadangan sumber daya alam serta pelestarian fungsi atmosfer; (o) pengelolaan B3 dan limbah B3; (p) tata cara dan persyaratan dumping limbah atau bahan; (q) tata cara pengangkatan pejabat pengawas lingkungan hidup dan tata cara pelaksanaan pengawasan; (r) sanksi administratif; (s) lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup.

Sedangkan ketentuan yang harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri ada 9 yaitu tentang (a) baku mutu air limbah, baku mutu emisi, dan baku mutu gangguan; (b) jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan amdal; (c) sertifikasi dan kriteria kompetensi penyusun amdal; (d) tata cara lisensi Komisi Penilai Amdal; (e) UKL-UPL dan surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup; (f) audit lingkungan; (g) sistem informasi lingkungan; (h) tata cara pengaduan terhadap dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup; (i) kerugian lingkungan hidup.

Peraturan pelaksana UU No. 32 tahun 2009, baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri sudah harus ditetapkan 1 tahun setelah ditetapkannya UU ini. Berarti paling lambat 3 Oktober 2010, PP dan Permen sudah ditetapkan.

BAB IV

IMPLIKASI PEMBERLAKUAN UU NO. 32 TAHUN 2009

Pada awal April 2010 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) mulai diberlakukan. Pemberlakuan UU ini berimplikasi terhadap banyak hal. Karena UU PPLH lebih memperjuangkan aspek kelestarian fungsi lingkungan hidup dan upaya negara untuk memenuhi hak masyarakat atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat. Oleh karenanya, pemberlakuan UU PPLH per 1 April 2010 berdampak pada banyak hal.

A. Perlunyan Dunia Usaha Yang Ramah Lingkungan

Dunia usaha adalah yang pertama merasakan dampak dari diberlakukannya UU PPLH. Undang-undang ini telah memberikan tekanan kepada pihak industri untuk tidak melakukan pencemaran lingkungan, seperti membuang air limbah ke sungai-sungai. UU PPLH telah memaksa agar setiap industri harus ada tempat pengolahan air limbahnya. Industri telah diberi waktu yang cukup (satu tahun dari semenjak UU PPLH diundangkan) untuk mempersiapkan diri dengan segala ketentuan yang ada dalam undang-undang ini.

Namun pada kenyataannya, penetapan pemberlakuan segala ketentuan dalam UU PPLH per 1 April 2010 banyak menimbulkan pertentangan dari dunia usaha. Seperti yang dikemukakan Dirjen Migas, Evita H. Legowo dalam suatu kesempatan menyatakan bahwa penerapan standar baku mutu lingkungan pada industri migas seperti yang ditetapkan dalam UU PPLH dikhawatirkan menimbulkan implikasi negatif terhadap produksi migas nasional.¹⁰⁴ Produksi minyak yang ditargetkan mencapai 965.000 barel per hari pada tahun 2010, diperkirakan akan turun hingga 50 % dengan adanya UU PPLH tersebut.¹⁰⁵ Bahkan Pertamina pun menyatakan bahwa pemberlakuan UU PPLH dikhawatirkan akan menimbulkan kriminalisasi terhadap Kontraktor Kontrak Kerjasama (KKKS) minyak dan gas bumi. Lebih lanjut juga dinyatakan bahwa

¹⁰⁴ Sesuai UU PPLH, kontraktor migas diwajibkan menurunkan temperature air buangan sebagai hasil proses pencairan minyak bumi atau gas dari 45 ke 40 derajat celcius. Sedangkan untuk baku mutu gas buang tidak boleh lebih dari 14 juta standar kaki kubik per hari. Kalangan pelaku sector migas berpendapat penurunan suhu akan menambah biaya dan membutuhkan waktu lama. Baca

Implikasi UU No. 32 Tahun 2009 Terhadap Industri Migas Nasional, tanggal 25 Februari 2010 di <http://www.esdm.go.id/berita/40-migas/3197-implikasi-uu-no-32-tahun-2009-terhadap-industri-migas-nasional.html> diakses 1 Maret 2010.

¹⁰⁵ Baca *Produksi Migas Berpotensi Anjlok Hingga 50 %*, Bisnis Indonesia, 25 Februari 2010

Pertamina terkendala dengan aturan dalam UU PPLH terkait perizinan, baku mutu, jaminan pemulihan lingkungan, ancaman pencabutan izin usaha operasi migas, dan ancaman pidana bagi pelanggar.¹⁰⁶

Kekhawatiran tersebut sebenarnya tidak perlu muncul apabila dunia usaha melakukan kegiatannya dalam koridor peraturan perundang-undangan yang ada. Ketentuan tentang baku mutu dan jaminan pemulihan lingkungan sudah diberlakukan jauh sebelum UU PPLH diberlakukan. Pada undang-undang lingkungan hidup yang lama, yaitu UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PLH), pada pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan dilarang melanggar baku mutu dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Kemudian pada pasal 15 ayat (1) dinyatakan bahwa setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup (AMDAL). AMDAL ini merupakan prasarat untuk memperoleh izin melakukan usaha dan/atau kegiatan (pasal 18), dan penanggung jawab usaha atau kegiatan tersebut bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan akibat pencemaran ataupun kerusakan lingkungan yang terjadi (pasal 35) serta dikenakan sanksi pidana atas perbuatannya tersebut (pasal 41 dan 42). Rincian tentang usaha atau kegiatan yang termasuk dalam wajib AMDAL diatur lebih lanjut Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 3 Tahun 2000 tentang Jenis Usaha Dan/Atau Kegiatan Yang Wajib Dilengkapi Dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, yang diperbarui kembali dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 11 Tahun 2006 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan Yang Wajib Dilengkapi Dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. Dalam Peraturan Menteri tersebut kegiatan eksploitasi minyak dan gas bumi termasuk dalam kegiatan yang wajib AMDAL (Lampiran I Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 11 Tahun 2006).

UU PPLH hanya mempertajam berbagai ketentuan yang sudah ada dan memperkuat serta memperjelas sistem hukumnya sehingga dunia usaha tidak lagi dapat untuk berkelit dari segala pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang telah dilakukannya. Ketentuan-ketentuan dalam UU PPLH terkait dengan industri migas sebenarnya sudah sering sejalan dengan berbagai peraturan yang ada sebelumnya. Seperti dalam UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) yang saat ini sedang direvisi. Pasal 40 UU Migas menyatakan bahwa Badan Usaha dalam rangka menjamin kelestarian

¹⁰⁶ Baca *Pertamina Belum Siap Ikuti UU No. 32/2009*, Kompas tanggal 5 April 2010.

lingkungan hidup berkewajiban untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan atas terjadinya kerusakan lingkungan hidup, termasuk kewajiban pasca operasi pertambangan. Kemudian UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dalam pasal 74 ayat (1) ada kewajiban bagi perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan. Kemudian pasal 74 ayat (3) menyatakan bahwa perseroan yang tidak melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan akan dikenakan sanksi. Oleh karenanya, industri migas pun sudah semestinya menyiapkan diri untuk menaati ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU PPLH dan bukan alasan bagi industri migas untuk diperlakukan berbeda dengan industri lainnya.

Ketidaksiapan Pertamina dan pernyataan Dirjen Migas tidak mungkin ditindaklanjuti dengan mencabut ketentuan tentang hal itu. Karena kerusakan lingkungan hidup yang terjadi saat ini sudah semakin parah. Industri migas juga menyumbang terjadinya kerusakan lingkungan, dan sudah banyak masyarakat kita yang terkena dampaknya. Pencemaran lingkungan hidup oleh Lapindo Brantas Inc., di Porong, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur, PT. Freeport Indonesia yang menggerus alam Papua, PT. Timah yang merubah bentang alam Bangka Belitung adalah contoh-contoh pencemaran dan perusakan lingkungan hidup akibat industri migas. Fenomena-fenomena tersebut menjadi kenangan pahit bagi masyarakat yang tinggal di daerah itu. Persoalan lingkungan hidup seringkali dinomor sekiankan, dan masyarakat miskin seringkali menjadi korban dan kalah ketika maju ke pengadilan. UU PPLH memberikan kekuatan bagi masyarakat yang menjadi korban untuk memperjuangkan hak-haknya (pasal 66). Bahkan hak gugat tidak hanya diberikan kepada masyarakat (pasal 91) dan LSM (pasal 92), tetapi juga kepada pemerintah dan pemerintah daerah (pasal 90). Bahkan pemerintah pusat dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika pemerintah pusat menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (pasal 73).

UU PPLH telah memberikan sistem hukum yang jelas dan tegas yang menuntut dunia usaha untuk lebih peduli pada lingkungan hidup. Ada tiga jenis sanksi yang dikenakan dalam UU PPLH, yaitu sanksi administrasi, pidana, dan perdata. Sanksi administrasi dimaksudkan sebagai upaya pencegahan dan penanggulangan. Sanksi pidana untuk memberikan efek jera dan efek derita,

dan sanksi perdata untuk masalah ganti rugi dan pemulihan lingkungan. Oleh karenanya, dunia usaha tidak dapat lagi bermain-main dengan aturan dalam UU PPLH karena ketiga sanksi tersebut dapat diberlakukan bersamaan ketika suatu usaha memang terbukti melakukan pencemaran dan perusakan lingkungan.

B. Perlunya Kelembagaan Lingkungan Hidup Yang Kuat

UU PPLH memberikan kewenangan lebih bagi kelembagaan lingkungan hidup. Lembaga lingkungan hidup dituntut menjadi lembaga yang tidak hanya berfungsi sebagai advokasi (pemberdayaan, penyadaran, pembinaan), mediasi (penyelesaian sengketa antar sektor, sektor dengan daerah, pemerintah/pemerintah daerah dengan masyarakat), atau pun provokasi (meyakinkan kepada semua pihak tentang pentingnya kepatuhan bahwa lingkungan hidup merupakan *mainstreaming* Pembangunan Berkelanjutan). Tetapi juga merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum lingkungan. Kewenangan tersebut berimplikasi perlunya kelembagaan lingkungan hidup yang kuat.

Usulan Walhi untuk dilakukan peleburan terhadap kementerian-kementerian yang bersifat sektoral lingkungan hidup menjadi satu kementerian, dapat diambil sebagai salah satu alternatif solusi untuk mengatasi meluasnya kewenangan kelembagaan lingkungan hidup. Gagasan tersebut tidak menyalahi ketentuan dalam UU No. 39 tahun 2009 tentang Kementerian Negara. Selain tentunya akan menghemat anggaran negara dan mempermudah dilakukannya koordinasi dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan lingkungan hidup. Penguatan kewenangan kelembagaan lingkungan hidup juga berimplikasi pada perlunya dukungan APBN dan APBD yang memadai guna menjamin terlaksananya tugas pokok dan fungsi lembaga tersebut.

Penguatan kewenangan kelembagaan lingkungan hidup juga menuntut adanya pengembangan kapasitas sumber daya manusia (SDM). Pengembangan kapasitas SDM dilakukan untuk pengawas lingkungan, penyidik lingkungan, penilai amdal, penyusun amdal, ataupun untuk auditor lingkungan. Saat ini KLH selaku lembaga lingkungan hidup di pusat tengah mendidik 2.951 orang untuk menjadi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup (PPLH), dan Pejabat Pemantau Lingkungan Hidup di pusat maupun daerah. Petugas tersebut terdiri dari 555 PPNS, 1800 PPLH, dan 596

petugas pemantau lingkungan.¹⁰⁷ Pengembangan PPNS, pejabat pengawas, dan pejabat pemantau lingkungan diperlukan mengingat wilayah Indonesia yang luas. Pengembangan SDM ini sangat diperlukan untuk ditempatkan di daerah, agar lebih efektif untuk mengurangi terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

C. Terpenuhi Hak Masyarakat Atas Lingkungan Hidup Yang Baik dan Sehat

Banyak kalangan yang berharap, dengan lahirnya UU PPLH ini, pembangunan berkelanjutan dapat dilakukan, yang dapat memberikan keadilan lingkungan pada generasi kini dan yang akan datang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Bahkan banyak yang berharap UU PPLH merupakan wujud jaminan bagi setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Harapan ini bukanlah harapan kosong bagi mereka yang menginginkan keadilan lingkungan, karena ketentuan-ketentuan dalam UU PPLH memungkinkan terwujudnya harapan tersebut. Adanya penegasan tentang hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia, kemudian hak untuk melakukan pengaduan adanya dugaan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup, ditambah ketentuan bahwa orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata, merupakan bentuk-bentuk jaminan dalam UU PPLH untuk memberikan keadilan lingkungan bagi masyarakat. Karena yang seringkali terjadi selama ini, mereka yang menuntut keadilan lingkungan tidak berani melakukan tuntutan. Ancaman-ancaman dari pihak yang dituntut dan sistem hukum lingkungan hidup yang tidak jelas menjadikan masyarakat kecil yang seringkali dirugikan dalam kasus lingkungan tidak dapat berbuat banyak untuk menuntut hak-hak mereka.

Harapan-harapan ini dapat terwujud apabila kelembagaan lingkungan hidup ke depan semakin kuat seperti yang diharapkan UU PPLH ini. Kelembagaan lingkungan yang mampu tidak hanya memberdayakan, menyadarkan, membina, menjadi mediasi sengketa lingkungan, meyakinkan semua pihak untuk menaati hukum lingkungan yang ada, tetapi juga melakukan penegakan hukum lingkungan. Selain tentunya *political will* dari pemerintah,

¹⁰⁷ Baca DPR Sahkan UU PPLH: Pebisnis dan Pejabat Bisa Dipidana, tanggal 16 September 2009 di <http://www.menh.go.id/>

pemerintah daerah, dan dari para pelaku usaha untuk menaati hukum lingkungan yang ada, maka harapan pemenuhan hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dapat terwujud.



DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- A. Sony Keraf, *Etika Lingkungan*, Cet. 1, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002
- Aaron Sachs, *Keadilan Ekologi: Menghubungkan Hak Asasi Manusia dan Lingkungan hidup*, editor Jane A. Peterson, penerjemah Aviva Nababan, Cet-1 Jakarta. Yayasan Sumber Agung, 1997
- Achmad Fauzi, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan hidup: Teori dan Aplikasi*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006
- Christopher J. Barrow, *Environmental Management: Principles and Practise*, Raoutledge, Oxon, 2003
- Eugene P. Odum, *Dasar-Dasar Ekologi*, Edisi Ketiga, Penerjemah Tjahtono Samingan, Gadjah Mada University Press, 1994
- Emil Salim, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Cet. 3, Penerbit Mutiara, Jakarta, 1981
- Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Penerbit LP3ES, Cet. Ke-6, Jakarta, 1993
- Faura et. al, (ed), *Environmental Law in Development*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK and Northampton, USA, 2006
- Ian G. Thomas, *Environmental Management Processes and Practices for Australia*, The Federation Press, Sidney, tanpa tahun
- Geoff A. Wilson dan Raymond L. Bryant, *Environmental Management: New Directions for The Twenty-First Century*, Routledge, Oxon, 1997
- Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Manajemen Publik*, Grasindo, Jakarta, 2005
- Johan Galtung, *Common Futures*, Penerbit Union Labour at Our Times, Toronto, 1989
- Konrad Ginther, et.al (ed), *Sustainable Development and Good Governance*, Penerbit Martinus Nijhoff Publishers, London, 1994
- Michael Allaby, *Dictionary of the Environment*, The Mac Millan Press, Ltd., London, 1979
- Nommy Horas Thombang Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Editor Herman Sinaga, Yati Sumiharti, Edisi 2, Erlangga, Jakarta, 2004
- Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup, dan Pembangunan*, Penerbit Djambatan, 1997

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, 2006

Surna Tjahja Djajadiningrat, *Untuk Generasi Masa Depan: Pemikiran, Tantangan, dan Permasalahan Lingkungan*, Cet. 1, Penerbit Studi Tekno Ekonomi, Departemen Teknik Industri, Fakultas Teknologi Industri ITB Bandung, 2001

St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Buku I Umum, Binacipta, 1980

S.J. McNaughton dan Larry L. Wolf, *General Ecology Second Edition*, Saunders College Publishing, 1973

Valentinus Darsono, *Pengantar Ilmu Lingkungan*, Edisi Revisi, Penerbitan Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 1995

William P. Cunningham, *Environmental Science : a Global Concern*, 7th ed./ William P. Cunningham, Mary Ann Cunningham, Barbara Woodworth Saigo, Mc-Graw Hill Companies Inc., New York, 2003

WCED, *Our Common Future*, Oxford, 1987

Dokumen Resmi:

Status Lingkungan Hidup Indonesia 2008, Kementrian Negara Lingkungan Hidup, Jakarta, 2009

Status Lingkungan Hidup Indonesia 2003, Kementrian Lingkungan Hidup, Jakarta, 2004

Statistik Kehutanan Indonesia 2007, Departemen Kehutanan, Jakarta, 2008

Strategi Penanggulangan Kemiskinan, Bappenas, Jakarta, 2005

Prosiding Seminar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Hotel Indonesia – Jakarta, 15 Desember 2003, Kementrian Lingkungn Hidup

Risalah Sidang Paripurna DPR RI tanggal 9 Juni 2009 Masa Sidang IV Tahun 2008/2009

Risalah Paripurna DPR RI Masa Sidang IV tanggal 8 September 2009 Tahun 2009

Naskah Akademis RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Komisi VII, 2009

Makalah :

Hariadi Kartodihardjo, *Ruang Kelola Sumberdaya Alam yang Sektoral: Tantangan Implementasi Konsep Bioregion*, makalah yang dipresentasikan di Bogor, 21 April 2006.

Philipus M. Hadjon, *"Pendayagunaan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup"*, makalah disampaikan dalam Seminar Pemikiran Perubahan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, tanggal 15 Desember 2003, di Jakarta.

Mas Akhmad Santosa, *"Penguatan Peran Serta dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup"*, makalah disampaikan dalam Seminar Pemikiran Perubahan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, tanggal 15 Desember 2003, di Jakarta.

Muladi, *"Pengaturan Hukum Pidana Dalam Peraturan Perundang-undangan Lingkungan Hidup"*, makalah disampaikan dalam Seminar Pemikiran Perubahan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, tanggal 15 Desember 2003, di Jakarta.

Rissalwan Habdy Lubis, *Kemiskinan dan Lingkungan: Kasus Komunitas Lahan Basah Kota Depok dan Jakarta*, makalah yang ditulis dari keterlibatan penulis dalam penelitian "Poverty and Environment Nexus in Indonesia: With a Special References to Livelihood and Environmental Health Dimension Using a Right-Based Approach" kerjasama UNDP dengan Kantor Kementerian Lingkungan Hidup, 2005.

Suparto Wijoyo, *Datang UU PPLH: Apa yang Baru*, makalah disampaikan dalam rangka Sosialisasi UU PPLH di Hotel Bisanta, Jawa Timur, tanggal 20 Oktober 2009

Indonesia Butuh UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, makalah yang disampaikan oleh 10 LSM yang bergerak di bidang lingkungan hidup (HUMA, ICEL, JATAM, KEHATI, INSTITUT HIJAU, KIARA, WALHI JAKARTA, GREENPEACE, SAWIT WATCH) dalam RDPU RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup di Komisi VII DPR RI tanggal 13 Juli 2009

Masukan IPB terhadap RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup, makalah yang disampaikan Rektor IPB pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup di Komisi VII DPR RI pada tanggal 15 Juli 2009.

Penerapan Prinsip-Prinsip Pengelolaan Lingkungan Hidup, dalam Tata Kelola Pemerintahan Melalui UU Pengelolaan Lingkungan Hidup, makalah

disampaikan Dewan Pimpinan Nasional Perhimpunan Cendekiawan Lingkungan Indonesia pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup di Komisi VII DPR RI tanggal 13 Juli 2009

Bahan Harmonisasi, Pembedaan, dan Pemantapan Konsepsi RUU tentang Pengelolaan Lingkungan hidup Hidup, Badan Legislasi DPR RI, 18 Mei 2009

Pandangan Akhir FPKS terhadap RUU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup Hidup pada Rapat Kerja Pansus RUU Pengelolaan Lingkungan hidup Hidup di Komisi VII tanggal 8 September 2009

Surat Kabar/Majalah :

Buletin Parlemenaria Nomor 597/VI/2009, 2 Juni 2009

Kompas, 9 September 2009, *UU Lingkungan Hidup Perkuat Komitmen*

Kompas, 7 September 2009, *RUU Lingkungan hidup: 26 Kewenangan Siap Disahkan*

Kompas, 7 Oktober 2009, *Izin Limbah di Daerah: UU No. 32/2009 tentang PPLH Atur Sanksi bagi Pemberi Izin*

Kompas, 5 April 2010, *Pertamina Belum Siap Ikuti UU No. 32/2009.*

Internet :

<http://www.hukumonline.com>, *PPNS Diberi Kewenangan Menangkap dan Menahan RUU PPLH*, 9 September 2009

<http://www.koran-jakarta.com>, *Revisi UU Lingkungan hidup Hidup Perkuat Kewenangan KLH*, 29 Agustus 2009

<http://www.hukumonline.com>, *Kewenangan Kementerian Lingkungan hidup Hidup Diusulkan Untuk Ditambah*, tanggal 21 Oktober 2005

<http://www.menlh.go.id>, *Siaran Pers KLH tanggal 6 Oktober 2009: Birokrasi Pengelolaan Lingkungan hidup Hidup Tak Boleh Jadi Penghambat Pertumbuhan Ekonomi*

<http://www.majalahmedium.com>, *Berpacu Dengan Waktu Tuk Selesaikan RUU Lingkungan hidup*, tanggal 1 Agustus 2009

<http://www.hukumonline.com>, *Meneg LH: Petaatan dan Penegakan Hukum Lingkungan hidup Hidup Belum Maksimal*, tanggal 31 Juli 2007

<http://www.targetmdgs.org>, *Yenti Garnasih, Revisi UU Lingkungan hidup Hidup Sangat Mendesak*

[http://www.esdm.go.id/berita/40-migas/3197-implikasi-uu-no-32-tahun 2009-terhadap-industri-migas-nasional.html](http://www.esdm.go.id/berita/40-migas/3197-implikasi-uu-no-32-tahun-2009-terhadap-industri-migas-nasional.html), *Implikasi UU No. 32 Tahun 2009 Terhadap Industri Migas Nasional*, tanggal 25 Februari 2010





BAGIAN KELIMA
HARAPAN DAN TANTANGAN TERBENTUKNYA
LEMBAGA PEMBIAYAAN EKSPOR INDONESIA
MELALUI INDONESIA EXIMBANK DALAM
UPAYA MEMACU EKSPOR NON-MIGAS

Oleh Mandala harefa, SE, ME¹

¹ Penulis adalah

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam pengantarnya ketika mengusulkan pembentukan sebuah lembaga pembiayaan Ekpor, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati menegaskan bahwa salah satu penyebab rendahnya kinerja ekspor Indonesia selama ini adalah pembiayaan jangka panjang yang masih kurang. Oleh karena itu diperlukan sebuah lembaga pembiayaan ekspor independen yang mampu mendukung pembiayaan ekspor berbiaya murah. Lembaga pembiayaan ekspor yang sudah berkembang di dunia memiliki keunggulan khusus, yakni mempunyai akses ke pendanaan internasional berbiaya rendah. Dengan demikian, lembaga ini bisa memberikan kredit ekspor dengan bunga murah, sehingga pemerintah tidak perlu memberikan subsidi bunga atau kebijakan khusus dalam mendukung kegiatan ekspor.

Berdasarkan Instruksi Presiden (Inpres) nomor 6 tahun 2007, Presiden Republik Indonesia sudah menegaskan pengembangan ekspor melalui pembentukan LPEI tersebut. Pembentukan LPEI dinaungi sebuah undang-undang. Pemerintah memprakarsai Rancangan Undang Undang (RUU) LPEI dan Menteri Keuangan telah menyerahkan RUU itu kepada Presiden pada tanggal 25 April 2007. Selanjutnya, RUU tersebut disampaikan Presiden kepada DPR melalui Surat Presiden tanggal Juni 2007. DPR kemudian memberikan persetujuan pada tanggal 25 September 2007 untuk memprioritaskan pembahasan RUU LPEI di tahun 2007. Pada tanggal 17 Januari 2008 disampaikan Keterangan Pemerintah Pengantar RUU LPEI di hadapan Rapat Panitia Khusus (Pansus) RUU LPEI.

Di negara lain, untuk mengoptimalkan transaksi perdagangan luar negeri dibentuk lembaga yang dapat menyediakan pembiayaan ekspor nasional. Ini meliputi fasilitas pembiayaan, penjaminan, dan asuransi dalam rangka ekspor. Di Indonesia, selama ini, pembiayaan ekspor dilayani oleh Bank Ekspor Indonesia (BEI). Namun lembaga berbentuk bank ini dinilai kurang fleksibel dalam mengembangkan kreditnya karena terikat pada aturan umum undang-undang perbankan. Selama masih berbentuk bank, lembaga pembiayaan ekspor akan dibatasi oleh berbagai hal, antara lain batas maksimum penyaluran kredit. Sebagai bank, lembaga pembiayaan ekspor harus menginduk ke Bank Indonesia.

Pengalaman dari berbagai negara di dunia, lembaga pembiayaan ekspor selalu merunut pada satu aturan khusus. Atas dasar inilah pemerintah mengusulkan perlunya membentuk sebuah lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI). Dengan beroperasinya LPEI atau Indonesia Eximbank berarti Indonesia memiliki satu Bank Exim atau sering juga dikenal *Export Credit Agency (ECA)* dalam format yang sama dengan yang dimiliki oleh banyak negara maju dan berkembang di dunia yaitu lembaga yang dapat memberikan pembiayaan, penjaminan, asuransi, serta jasa konsultasi yang terkait dengan ekspor. Rencananya, LPEI akan dibiayai pemerintah. Tentu saja dalam pelaksanaannya, pendapatan LPEI bisa menjadi salah satu sumber Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Sebelum adanya krisis, Indonesia telah menikmati masa pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam jangka waktu yang panjang, hingga datangnya krisis nilai tukar tereskalasi menjadi krisis multi dimensi yang dimulai akhir tahun 1997. Namun dalam waktu setahun, perubahan dramatis terjadi. Prestasi ekonomi yang dicapai dalam dua dekade, tenggelam begitu saja. Selama periode sembilan bulan pertama 1998, tidak pelak lagi merupakan periode paling hiruk pikuk dalam perekonomian. Krisis yang sudah berjalan enam bulan selama tahun 1997, berkembang semakin buruk dalam tempo cepat. Dampak krisis pun mulai dirasakan secara nyata oleh masyarakat, dunia usaha. Dana Moneter Internasional (IMF) mulai turun tangan sejak Oktober 1997, namun terbukti tidak bisa segera memperbaiki stabilitas ekonomi dan rupiah. Bahkan situasi seperti lepas kendali. Krisis ekonomi Indonesia bahkan tercatat sebagai yang terparah di Asia Tenggara. Setelah lima tahun lebih krisis tersebut berlangsung dan hingga akhir 2002 tingkat output agregatpun belum kembali pada tingkat sebelum krisis.

Kondisi² krisis yang membuka kerapuhan fundamental ekonomi ini dengan cepat merambah ke semua sektor. Anjloknya rupiah secara dramatis, menyebabkan pasar uang dan pasar modal juga rontok, bank-bank nasional dalam kesulitan besar dan peringkat internasional bank-bank besar bahkan juga surat utang pemerintah terus merosot ke level di bawah harga. Data Badan Pusat Statistik juga menunjukkan, perekonomian yang masih mencatat pertumbuhan positif 3,4 persen pada kuartal ketiga 1997 dan nol persen kuartal terakhir 1997, terus menciut tajam menjadi kontraksi sebesar 7,9 persen pada kuartal I 1998, 16,5 persen kuartal II 1998, dan 17,9 persen kuartal III 1998.

² Harian Kompas, Senin, 21 Desember 1998, "Laporan Akhir Tahun Bidang EkonomiKrisis Ekonomi 1998, Tragedi Tak Terlupakan"

Demikian pula laju inflasi hingga Agustus 1998 sudah 54,54 persen, dengan angka inflasi Februari mencapai 12,67 persen.

Di sisi lain, sektor ekspor yang diharapkan bisa menjadi penyelamat di tengah krisis, ternyata sama terpuruknya dan tak mampu memanfaatkan momentum depresiasi rupiah, akibat beban utang, ketergantungan besar pada komponen impor, kesulitan *trade financing*, dan persaingan ketat di pasar global. Selama periode Januari-Juni 1998, ekspor migas anjlok sekitar 34,1 persen dibandingkan periode sama 1997, sementara ekspor nonmigas hanya tumbuh 5,36 persen.

Letter of credit (L/C) dari Indonesia tidak lagi diterima semua pihak di luar negeri. Lebih kalut lagi, pihak peminjam di luar negeri mendesak para penerima pinjaman di dalam negeri agar segera membayar utangnya. Waktu itu, diperkirakan sekitar 9,8 milyar dollar AS utang jangka pendek pihak swasta Indonesia yang jatuh tempo. Akibatnya, tekanan terhadap rupiah semakin bertubi-tubi.

Pasar valas maupun bursa saham seperti telah patah arang terhadap pemerintah RI. Seperti telah diungkapkan di atas, sejak itu kurs rupiah terus anjlok hingga mendekati Rp 17.000 (di Singapura bahkan mencapai Rp 17.000). Indeks harga saham juga mulai menunjukkan tendensi merosot menembus angka 400 poin.

Sejak Juni dan Juli 1998, rupiah yang sebelumnya mencapai kurs paling rendah, secara perlahan mulai membaik. Tekanan terhadap rupiah mulai melemah, setelah sejumlah perundingan bagi penyelesaian utang luar negeri pihak swasta dicapai kesepakatan di Frankfurt, Jerman. IMF juga mulai mengucurkan dana bantuannya. Sejumlah negara sahabat juga mulai memperlihatkan sikap mendukung program ekonomi Indonesia.

Begitu pentingnya perdagangan internasional, sehingga masuk akal jika aktivitas itu dinyatakan sebagai salah satu pembentuk peradaban yang paling berpengaruh. Bagi sebuah negara, kemampuan menguasai pangsa perdagangan dunia secara signifikan juga diperlukan. Sebab, performa ekspor adalah salah satu aspek yang sangat diperhitungkan ketika mengukur pertumbuhan ekonomi sebuah bangsa. Hingga saat ini, pangsa ekspor Indonesia baru 0,98% dari pangsa pasar ekspor dunia. Dibandingkan dengan beberapa negara berkembang di Asia, kita masih tertinggal. Saat ini India sudah bisa menguasai 1,2% pangsa ekspor dunia sementara Thailand sudah di atas 1%³.

³ <http://www.indonesiaeximbank.go.id/TentangKami/SekilasEximbank/Sejarah/>

Tentu tidak semudah membalik telapak tangan untuk membuat penguasaan Indonesia dalam peta perdagangan dunia menjadi lebih kuat. Saat ini, situasi perdagangan global sudah sangat kompetitif. Sementara itu, peran serta Indonesia dalam perdagangan dunia masih lebih banyak tergantung pada kalangan eksportir itu sendiri. Dengan demikian pembentukan lembaga LPEI ini diharapkan merupakan salah satu upaya dalam meningkatkan upaya kinerja ekspor Indonesia, walaupun masih banyak faktor-faktor lain yang masih menjadi permasalahan dalam peningkatan ekspor. Dalam Proses pembentukan LPEI dinaungi sebuah undang-undang melalui pembahasan di DPR RI. Pemerintah memprakarsai Rancangan Undang Undang (RUU) LPEI dan Menteri Keuangan telah menyerahkan RUU itu kepada Presiden pada tanggal 25 April 2007. Selanjutnya, RUU tersebut disampaikan Presiden kepada DPR melalui Surat Presiden tanggal Juni 2007⁴.

B. Kondisi dan Permasalahan Ekspor

Sebenarnya, pengutamaan Ekspor bagi Indonesia sudah digalakkan sejak tahun 1983. Sejak saat itu, ekspor menjadi perhatian dalam memacu pertumbuhan ekonomi seiring dengan berubahnya strategi industrialisasi, yaitu dari penekanan pada industri substitusi impor ke industri promosi ekspor. Konsumen dalam negeri membeli barang impor atau konsumen luar negeri membeli barang domestik, menjadi sesuatu yang sangat lazim. Persaingan sangat tajam antar berbagai produk.

Indonesia memainkan peranan penting sejak menyadari bahwa tidak bisa mengandalkan ekspor sektor migas semata. Perkembangan ekspor non-migas menunjukkan bahwa sektor industri manufaktur yang semakin berorientasi ekspor telah menopang ekonomi Indonesia. Ekspor industri manufaktur menyumbang sekitar 85% ekspor nonmigas dan sekitar 67% total ekspor Indonesia selama 1994-2001⁵. Bahkan kontribusi ekspor industri ini telah melampaui ekspor sektor pertanian dan migas sejak awal dasawarsa 1990-an. Ketika krisis jilid I melanda Indonesia pada tahun 1997-1999, peranan industri manufaktur terhadap total ekspor mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Banyak perusahaan industri terpaksa mem-PHK buruhnya, mengurangi kapasitas produksi, dan tidak sedikit yang terpaksa menutup usahanya. Gejala

⁴ Buku *Company Profile Indonesia EximBank*, Hal 1

⁵ www.mudrajad.com/upload/newspaper_industri-bayang-krisis

deindustrialisasi mulai terlihat di sentra-sentra industri utama khususnya di pulau Jawa.

Ekspor Indonesia pada akhir-akhir ini mengalami penurunan akibat tidak saja sejak terjadinya krisis ekonomi tahun 1999, namun krisis global yang terakhir dua tahun yang telah merontokkan negara-negara maju Eropa dan AS yang merupakan pasar ekspor Indonesia. Bahkan krisis tahun 2008, 50 persen ekspor Indonesia untuk tujuan Jepang, Eropa dan AS, dengan terjadinya krisis maka perlu pasar baru untuk tujuan ekspor kita.

Ko Bila diperhatikan perkembangan ekspor Indonesia dalam beberapa tahun terakhir pasca krisis, kinerja ekspor Indonesia tidaklah terlalu menggembirakan. Produksi sektor manufaktur hanya tumbuh rata-rata 1,5% per tahun selama periode 1998-2003⁶, jauh dibawah pertumbuhan yang dihasilkan selama kurun waktu 1994-1996 (sebelum krisis) yang mencapai rata-rata 12,8% per tahun. Dari sisi volume ekspor, secara riil volume ekspor Indonesia dalam beberapa tahun terakhir tidak berbeda jauh dengan pra krisis. Sementara pangsa pasar ekspor Indonesia di dunia relatif tidak mengalami perkembangan, tetap berkisar pada angka 0,8%. Padahal, pada kurun waktu yang sama pangsa pasar RRC di pasar dunia mengalami peningkatan cukup tajam dari 3% menjadi 6%. Untuk 30 komoditi ekspor utama, semua mengalami penurunan pertumbuhan dan kehilangan pangsa pasar kepada pesaingnya, terutama RRC dan Vietnam (terutama untuk sektor yang padat karya seperti pakaian jadi dan sepatu).

Sementara itu, pertumbuhan investasi juga relatif rendah. Bahkan terjadi penurunan presentase investasi terhadap PDB yang sangat tajam, yakni dari 30% pada masa pra krisis menjadi 17,8%. Meskipun demikian, dari gambaran yang kurang menggembirakan ini, masih terdapat beberapa titik cerah, yaitu pertumbuhan yang cukup tinggi untuk beberapa produk yang berbasis sumber daya alam seperti minyak kelapa sawit dan pertambangan, serta pertumbuhan pasar dari ekspor komponen elektronika. Selain pertumbuhan yang rendah, implikasi yang memprihatinkan adalah berkurangnya kesempatan kerja. Sebelum krisis, selama 1990-1995 diperkirakan sekitar 50% dari penciptaan lapangan kerja baru bersumber dari ekspansi ekspor dan industri-industri pendukungnya. Tentunya karena sebagian besar tenaga kerja yang diserap adalah kategori tidak terampil, maka hal ini akan memberi kontribusi untuk mengurangi kemiskinan.

⁶ Dikutip dari makalah DR. Mari E. Pangestu dalam "Debat Ekonomi ISEI 2004" di Jakarta Convention Centre 15-16 September 2004.

C. Potensi Ekpor

Perkembangan sektor eksternal⁷ Indonesia selama lima tahun terakhir menunjukkan kinerja yang cukup baik. Pada tahun 2005 total ekspor (migas dan non migas) mengalami kenaikan yang cukup pesat sebesar 19,66% dibandingkan tahun sebelumnya yang disebabkan oleh meningkatnya ekspor non migas sebesar 18,75% dan migas sebesar 22,92%. Pada tahun 2006, total ekspor diharapkan mampu menembus angka sekitar US\$95 miliar (data sementara hingga bulan Oktober sudah mencapai US\$82,2 miliar), walaupun terjadi penurunan ekspor di bulan Oktober sebagai akibat menurunnya volume ekspor minyak yang bersamaan dengan menurunnya harga minyak mentah Indonesia serta penurunan ekspor non migas yang disebabkan antara lain oleh mulai turunnya harga beberapa komoditi Indonesia di pasar dunia.

Jika dilihat dari neraca perdagangannya, surplus tahun 2005 yang hampir mencapai US\$28 miliar masih kalah dibandingkan dengan surplus tahun 2003 yang mencapai sekitar US\$28,5 miliar. Walaupun demikian, peningkatan surplus ini sudah cukup signifikan dibandingkan dengan tahun-tahun lainnya yang selalu di bawah US\$26 miliar. Hal ini sangat membantu untuk memperkuat posisi cadangan devisa tahun 2006 sehingga stabilitas rupiah dapat dijaga. Diperkirakan hal ini akan terus berlangsung di tahun 2007, apalagi sampai dengan Oktober 2006 surplusnya sudah mencapai hampir US\$32 miliar.

Di dalam Sektor Pertanian, produk yang relatif tinggi pertumbuhannya antara lain adalah biji coklat yang pada tahun 2005 nilai ekspornya mencapai USD462,2 juta dari USD370,2 juta pada tahun 2004, dan diperkirakan pada tahun 2006 dapat mencapai US\$500 juta. Disamping itu, ekspor biji kopi juga mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari USD281,5 juta pada tahun 2004 menjadi USD497,7 juta pada tahun 2005, walaupun pada tahun 2006 akan kembali menurun akibat melemahnya harga kopi dari Indonesia.

Dari Sektor Industri, kenaikan nilai ekspor yang signifikan terjadi pada ekspor barang dari logam seperti, timah, alumunium dan nikel. Disamping itu, kenaikan yang tinggi juga terjadi di ekspor pakaian jadi, tekstil lainnya, karet olahan, alat-alat listrik dan makanan olahan. Dari Sektor Tambang, semua hasil sektor ini mengalami peningkatan dari tahun 2004 ke 2005 dan diperkirakan akan berlanjut hingga 2006. Kenaikan yang sangat menyolok terjadi di ekspor

⁷ Ruddy N Sasadara & Dinie Suryani, "Perkembangan Ekspor-Impor Indonesia Selama Lima Tahun Terakhir Dan Prospek Tahun 2007" *Economic Review* No. 206, Desember 2006, Hal.1 -2

bauksit yang mencapai USD2.435 juta pada tahun 2005 dari USD1.112 juta pada tahun 2004, dan diperkirakan akan masih meningkat lagi pada tahun 2006 (data per Juni menunjukkan nilainya sudah mencapai USD3.097 juta).

Dengan demikian dari neraca perdagangannya, surplus tahun 2005 yang hampir mencapai US\$ 28 miliar masih dibawah dibandingkan dengan surplus tahun 2003 yang mencapai US\$ 28,5 miliar. Walaupun demikian, peningkatan surplus ini sudah cukup signifikan dibandingkan dengan tahun-tahun lainnya yang selalu di bawah US\$ 26 miliar. Hal ini sangat membantu untuk memperkuat posisi cadangan devisa tahun 2006 sehingga stabilitas rupiah dapat dijaga. Diperkirakan hal ini akan terus berlangsung ditahun 2007, apalagi samapi dengan Oktober 2006 surplusnya telah mencapai hampir US\$ 32 miliar.

Tabel 5-1
Kinerja Ekspor-Impor Indonesia 2001-2006 (USD Juta)

Tahun	Ekspor			Impor			Net- ekspor		
	Migas	Non-migas	Total	Migas	Non-migas	total	Migas	Non-migas	Total
2001	12.636	43.685	56.321	5.472	25.490	30.962	7.164	18.195	25.359
2002	12.113	45.046	57.154	6.526	24.763	31.289	5.587	20.283	25.870
2003	13.651	47.407	61.058	7.611	24.940	32.551	6.040	22.467	28.507
2004	13.646	55.939	71.585	11.731	34.793	46.524	3.915	21.146	25.061
2005	15.232	66.428	85.660	17.458	40.243	17.701	1.774	26.185	27.959
Okt 2006	17.541	64.667	82.208	16.193	34.016	30.204	1.384	30.651	31.999

Sumber: BPS, 2005

Dengan demikian dari neraca perdagangannya, surplus tahun 2005 yang hampir mencapai US\$ 28 miliar masih dibawah dibandingkan dengan surplus tahun 2003 yang mencapai US\$ 28,5 miliar. Walaupun demikian, peningkatan surplus ini sudah cukup signifikan dibandingkan dengan tahun-tahun lainnya yang selalu di bawah US\$ 26 miliar. Hal ini sangat membantu untuk memperkuat posisi cadangan devisa tahun 2006 sehingga stabilitas rupiah dapat dijaga. Diperkirakan hal ini akan terus berlangsung ditahun 2007, apalagi samapi dengan Oktober 2006 surplusnya telah mencapai hampir US\$ 32 miliar.

D.Pembabakan Tulisan

Dalam buku pada Bagian V berjudul Harapan dan Tantangan Terbentuknya Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia Melalui Indonesia Eximbank Dalam

Upaya Memacu Ekspor Non-Migas akan membahas pada Bab I adalah pendahuluan yang berisi latar belakang dari kondisi perekonomian pada saat menghadapi krisis. Selain itu digambarkan kondisi dan permasalahan ekspor yang dihadapi dan selanjutnya merupakan potensi ekspor Indonesia dalam upaya mengembangkan dan menggali potensi ekspor. Dalam Bab II menjelaskan secara umum membahas dampak yang harus dihadapi dari sebuah negara yang menganut perekonomian terbuka, artinya mau tidak mau Indonesia harus mengikuti arus globalisasi dan liberalisasi dalam hal ini masuk dalam kancah perdagangan internasional baik ekspor maupun impor. Selain itu bagaimana konsep lembaga pembiayaan ekspor yang tergambar dalam penjelasan undang-undang. Selanjutnya dijelaskan dan digambarkan tujuan dan fungsi dari kegiatan lembaga ini. Dalam Bab III secara umum dan ringkas proses Dan Fungsi Lembaga Ekpor dan gambaran umum ekspor pasca krisis, selain itu dijelaskan mengenai perlunya Pembentukan dan Kebutuhan lembaga ekpor dan bagaimana fungsi lembaga dan tantangannya dalam Pelaksanaan. Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) diharapkan menjadi salah satu elemen untuk meningkatkan daya saing eksportir sejalan dalam pelaksanaan kesepakatan perdagangan bebas dengan Asean dan Tiongkok (*Asean China-Free Trade Agreement/AC-FTA*) yang merupakan tantangan nyata. Selain itu dijelaskan pula tantangan lain yang dihadapi dalam menghadapi persaingan global, karena dalam perdagangan internasional dalam ekspor barang tentunya tidak tergantung dari sebuah lembaga pembiayaan saja. Pada BAB IV merupakan bab penutup yang merupakan rangkuman dan masukan-masukan yang perlu diperhatikan setelah pembentukan lembaga pembiayaan ekspor dan tentang permasalahan lainnya dalam menghadapi globalisasi ekonomi dan perdagangan.

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN DAN TUJUAN PEMBENTUKAN INDONESIA EXIMBANK

A. Umum

Dalam sebuah perekonomian negara yang terbuka seperti Indonesia, mau tidak mau harus mengikuti gelombang globalisasi termasuk perdagangan. Globalisasi perekonomian merupakan suatu proses kegiatan ekonomi dan perdagangan, dimana negara-negara di seluruh dunia menjadi satu kekuatan pasar yang semakin terintegrasi tanpa rintangan batas teritorial negara. Globalisasi perekonomian mengharuskan penghapusan seluruh batasan dan hambatan terhadap arus modal, barang dan jasa. Ketika globalisasi ekonomi terjadi, batas-batas suatu negara akan menjadi kabur dan keterkaitan antara ekonomi nasional dengan perekonomian internasional akan semakin erat. Globalisasi perekonomian di satu pihak akan membuka peluang pasar produk dari dalam negeri ke pasar internasional secara kompetitif, sebaliknya juga membuka peluang masuknya produk-produk global ke dalam pasar domestik.

Menurut Chacholiades (1978)⁸ partisipasi dalam perdagangan internasional bersifat bebas sehingga keikutsertaan suatu negara pada kegiatan tersebut dilakukan secara sukarela. Dari sisi internal, keputusan suatu negara melakukan perdagangan internasional merupakan pilihan (choice) oleh sebab itu sering dikatakan perdagangan seharusnya memberikan keuntungan pada kedua pihak (mutually benefited). Dalam sistem ekonomi tertutup (autarky) negara hanya dapat mengkonsumsi barang dan jasa sebanyak yang diproduksi sendiri. Akan tetapi dengan melakukan perdagangan dalam ekonomi yang bebas (open economic) suatu negara memiliki kesempatan mengkonsumsi lebih besar dari kemampuannya berproduksi karena terdapat perbedaan harga relatif dalam proses produksi yang mendorong spesialisasi (Chacholiades, 1978; Chaves et al, 1993)⁹.

Perbedaan harga akibat berbagai beban biaya produksi dan ekspor relatif itu muncul sebagai dampak perbedaan penguasaan sumberdaya bahan baku dari proses produksi (resource endowment) antar negara. Derajat penguasaan sumberdaya dan kemampuan mencapai skala usaha dalam proses produksi

⁸ Chacholiades, M. *International Trade Theory and Policy*. McGraw-Hill 1978

⁹ Chaves, R.E., J.A. Frankel dan R.W. Jones. *World Trade and Payments. An introduction*. Sixth Edition. Harper Collins. New York. . 1993

secara bersama akan menjadi determinan daya saing dan penentu arah serta intensitas partisipasi negara dalam pasar internasional.¹⁰ (Susilowati, 2003).

Ekspor-impor merupakan suatu kegiatan yang merupakan instrumen kegiatan dalam ekonomi makro yang pada akhirnya sebagai upaya mencapai pertumbuhan ekonomi. Dalam konsep perekonomian makro yang terbuka selain pengeluaran pemerintah, investasi, konsumsi, tidak dapat dipungkiri adalah kegiatan ekspor dan impor dalam upaya peningkatan devisa. untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di atas 5 persen perlu didorong oleh ekspor. Jika pertumbuhan 4,5-5 persen ekonomi dari dalam negeri cukup untuk mencapainya, namun jika di atas 5 persen perlu ada dorongan dari sektor ekspor. Secara umum menurut Indrawati (1995)¹¹, liberalisasi akan menguntungkan bagi negara berkembang dan penduduk miskin dari kelompok pendapatan menengah karena ekspor produk yang bersifat padat karya akan meningkat (terutama produk manufaktur).

Pada realitanya, karena terdapat perbedaan penguasaan sumberdaya yang menjadi komponen pendukung daya saing, sebagian pakar yang lain berpendapat liberalisasi pasar berpotensi menimbulkan dampak negatif karena mendorong persaingan pasar yang tidak sehat. Atas dasar itu maka timbul pandangan pentingnya upaya-upaya proteksi terhadap produksi dalam negeri dan kepentingan lainnya dari tekanan pasar internasional melalui pemberlakuan kendala atau hambatan perdagangan (Abidin, 2000)¹².

Namun demikian, derajat manfaat dan keuntungan liberalisasi perdagangan sangat tergantung pada reformasi kebijaksanaan yang diambil dan keadaan struktur perekonomian domestik negara berkembang itu sendiri dan bagaimana kesiapan barang-barang produksi ekspor dapat bersaing dan tentunya harus didukung aspek pembiayaan untuk ekspor.

B. Konsep Lembaga Pembiayaan Ekspor

Dalam upaya mendorong jumlah ekspor, dukungan pembiayaan ekspor yang lebih efektif sangat penting untuk membantu kegiatan ekspor. Tetapi, sebagai

¹⁰ Susilowati, S.H. *Dinamika Daya Saing Lada*. Jurnal Agro Ekonomi Vol 21 No 2 Oktober 2003. Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

¹¹ Sri Mulyani Indrawati, *Liberalisasi dan Pemerataan*, dalam *Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan*. Soetrisno, L. dan F. Umayu (Editor). PT. Tiara Wacana Yogya. Yogyakarta. 1995

¹² Abidin, Z. 2000. *Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Keragaan Industri Gula Indonesia: Suatu Analisis Kebijakan*. Disertasi, tidak dipublikasikan. Program Pasca-sarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor

sebuah bank ¹³, BEI tidak mampu bergerak fleksibel karena terikat pada Undang-Undang (UU) Perbankan. Dalam UU Perbankan, bank tidak bisa semauanya menyerap dana dari sumber-sumber yang tidak lumrah, misalnya kreditor asing yang berani memberikan bunga rendah. Sebagai bank, BEI hanya diperbolehkan memungut dana dari masyarakat. Artinya, kemampuan penghimpunan dananya sangat terbatas.

Saat ini, bank umum lebih tertarik membiayai kredit konsumsi ketimbang kredit ekspor. Dari kredit konsumsi, bank bisa mendapatkan penghasilan bunga 17 persen. Sedangkan suku bunga kredit kepada eksportir hanya 12-13 persen. Jadi sangat beralasan jika bank umum lebih menguntungkan memberikan kredit pada jual dan beli kendaraan bermotor atau perumahan.

Atas dasar itu, pemerintah mengusulkan agar BEI diganti lembaga keuangan lain yang jauh lebih otonom dan fleksibel dalam mencari sumber pembiayaan sehingga diharapkan bisa mendapatkan sumber dana yang lebih murah. Pemerintah mengusulkan, lembaga itu dinamakan Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI). Lembaga ini diharapkan mampu memberi kredit ekspor yang lebih rendah dari sumber yang berbiaya murah.

Setidaknya ada tujuh lembaga pembiayaan ekspor terkemuka saat ini di dunia, antara lain Export-Import Bank USA milik Pemerintah Amerika Serikat. Kemudian, The Japan Bank for International Cooperation (JBIC). Lalu ada juga *Export-Import Bank of Korea*. Lembaga-lembaga inilah yang menjadi acuan pemerintah dalam membidani kelahiran LPEI.

Namun lembaga sejenis LPEI bukanlah hal baru di luar negeri, baik bagi kelompok negara maju maupun kelompok negara berkembang. Lembaga dimaksud lazimnya disebut *Export Credit Agency* (ECA). Pada awalnya, negara mendirikan ECA untuk meningkatkan kinerja ekspor nasionalnya karena para eksportir membutuhkan perlindungan terhadap risiko gagal bayar (*non-payment*) dari pembeli-pembelinya di luar negeri dan ECA negara eksportir menyediakan proteksi dimaksud. Di samping proteksi terhadap tagihan ekspor, bank akan lebih berani memberikan kredit kepada eksportir yang memperoleh proteksi ECA karena kepastian sumber pelunasan kredit dari hasil ekspor menjadi lebih terjamin. ECA kemudian berkembang menjadi lembaga yang menyediakan pula pembiayaan bagi eksportir maupun pembeli di luar negeri dengan tujuan untuk meningkatkan volume dan nilai ekspor nasional sebagai sasaran makroekonomi.¹⁴

¹³ Orin Basuki "LPEI : Meramu Pembiayaan Murah untuk Eksportir", *Harian Kompas* Kompas, Sabtu, 1 Maret 2008

¹⁴ Indra Noor, "Menyoal RUU Pembiayaan Ekspor", <http://www.unisosdem.org/article>

C. Tujuan dan Fungsi

Memang tujuan utama LPEI tidak hanya mencari keuntungan, karena dalam hal ini melalui BEI dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan ekspor Indonesia. LPEI¹⁵ sebagai agen Pemerintah dapat membantu memberikan pembiayaan pada area yang tidak dimasuki oleh bank atau lembaga keuangan komersial (*fill the market gap*) yang tidak memiliki kemampuan pembiayaan yang kompetitif dan kemampuan menyerap risiko dengan tingkat bunga kompetitif guna pengembangan usaha yang menghasilkan barang dan jasa ekspor dan/atau usaha-usaha lain yang menunjang ekspor. LPEI juga menyediakan pembiayaan bagi transaksi atau proyek yang secara komersial sulit dilaksanakan, baik oleh lembaga keuangan komersial maupun oleh LPEI sendiri, tetapi dinilai perlu oleh Pemerintah untuk menunjang kebijakan atau program ekspor nasional (*national Interest Account*).

Pembiayaan diberikan LPEI dalam bentuk modal kerja dan/atau investasi. Pembiayaan dalam bentuk modal kerja, antara lain pembiayaan untuk pengadaan bahan baku dan/atau bahan penolong, pembelian bahan baku dari luar negeri, penggantian dan/atau pemeliharaan komponen dan sarana produksi. Pembiayaan dalam bentuk investasi antara lain pembiayaan untuk modernisasi mesin, ekspansi usaha termasuk pembangunan dan perluasan pabrik baru, pembiayaan proyek, misalnya pembangunan proyek konstruksi, infrastruktur, kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, serta industri pendukung di dalam dan di luar negeri. Selain pembiayaan yang diberikan kepada eksportir, LPEI juga dapat memberikan pembiayaan kepada pihak pembeli di luar negeri dalam rangka mengimpor barang dan jasa yang diproduksi di Indonesia.

Penjaminan ekspor yang dilakukan oleh LPEI pada dasarnya merupakan bentuk pembiayaan tidak langsung, tetapi tidak terbatas pada penerbitan *stand-by letter of credit*, konfirmasi atas surat kredit berdokumen (*letter of credit*) yang diterbitkan oleh bank di luar negeri, penjaminan pembayaran kembali pembiayaan yang diberikan kepada eksportir, dan industri penunjang ekspor.

Tugas lain yang diemban LPEI adalah memberikan pembiayaan dalam bentuk asuransi. Adanya berbagai risiko yang dihadapi dalam kegiatan ekspor-impor, menimbulkan kebutuhan bagi eksportir dan importir akan jasa asuransi agar tidak mengganggu kesinambungan kegiatan usahanya. Kebutuhan akan jasa asuransi dalam kegiatan ekspor impor itu menjadi permasalahan bagi para

¹⁵Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia

eksportir dan pengusaha yang terkait dengannya karena premi yang harus ditanggung/dibayar oleh para pengusaha relatif tinggi. Hal itu dikarenakan ekspor-impor merupakan kegiatan yang berisiko tinggi sehingga jumlah perusahaan asuransi yang berminat memberikan jasa di sektor ini sangat sedikit. Berdasarkan hal tersebut, untuk dapat memenuhi kebutuhan jasa asuransi di bidang ekspor-impor dan agar harga komoditas ekspor Indonesia dapat bersaing di pasar internasional, dibutuhkan jasa asuransi dengan premi kompetitif yang diharapkan dapat diwujudkan oleh LPEI.

Selain melakukan kegiatan usaha konvensional, LPEI juga dirancang untuk dapat memberikan pembiayaan ekspor nasional yang dilaksanakan berdasarkan prinsip syariah. Pembiayaan berdasarkan prinsip syariah ini dilakukan mengingat bahwa di Indonesia telah berkembang berbagai kegiatan ekonomi dengan prinsip syariah, seperti bank syariah, asuransi dan reasuransi syariah, pegadaian syariah, reksadana syariah, efek syariah lainnya yang telah diterima oleh masyarakat dan dinilai mempunyai keunggulan, baik komparatif maupun kompetitif.

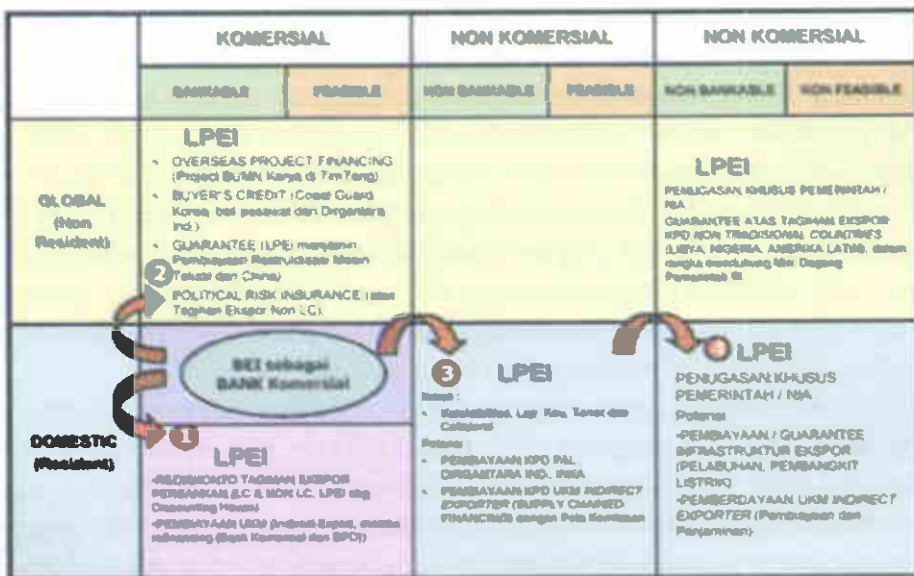
Melalui kegiatan usaha di atas, LPEI diharapkan dapat memberikan kontribusi yang optimal terhadap pembangunan ekonomi nasional dengan turut menunjang kebijakan pemerintah dalam rangka mendorong program ekspor nasional. Oleh karena itu, dalam menjalankan kegiatan usahanya, LPEI wajib menerapkan prinsip kehati-hatian yang meliputi prinsip tata kelola perusahaan yang baik, penerapan manajemen risiko, dan prinsip mengenal nasabah. Perwujudan tata kelola perusahaan yang baik berarti LPEI wajib menerapkan transparansi dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik, antara lain dengan menyampaikan laporan keuangan kepada Pemerintah dan kepada publik. Perwujudan penerapan manajemen risiko adalah bahwa dalam memberikan pembiayaan ekspor, LPEI selalu mengacu pada prinsip analisis yang sehat dan sesuai dengan kebiasaan yang berlaku umum, sedangkan berkaitan dengan perolehan dana dan penempatan dana, LPEI hanya dapat melakukan dalam bentuk tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini berikut peraturan pelaksanaannya.

Perwujudan pelaksanaan prinsip mengenal nasabah adalah bahwa LPEI mengetahui identitas yang jelas serta sumber dana dan transaksi nasabah. Di samping wajib menerapkan prinsip kehati-hatian, LPEI tidak melakukan persaingan dengan bank atau lembaga keuangan lainnya, serta dapat melakukan pembiayaan dengan cara pembiayaan bersama dengan bank dan/atau lembaga keuangan lainnya.

Peran strategis LPEI tersebut di atas, memerlukan kebijakan dasar pembiayaan ekspor nasional untuk mendorong terciptanya iklim usaha yang kondusif bagi peningkatan ekspor nasional; mempercepat peningkatan ekspor nasional; membantu peningkatan kemampuan produksi nasional yang berdaya saing tinggi dan memiliki keunggulan untuk ekspor; serta mendorong pengembangan usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi untuk mengembangkan produk yang berorientasi ekspor.

LPEI sebagai lembaga khusus (*sui generis*) secara kelembagaan tidak tunduk pada peraturan perundang-undangan tentang perbankan, Badan Usaha Milik Negara, lembaga pembiayaan atau perusahaan pembiayaan, dan usaha perasuransian. Namun, dalam menjalankan kegiatan usahanya, LPEI tunduk kepada ketentuan materiil tentang pembiayaan, penjaminan, dan asuransi sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Bab Ketiga Belas Buku Ketiga tentang pinjam-meminjam, Bab Ketujuh Belas Buku Ketiga tentang penanggungan utang), dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (Bab Kesembilan Buku Kesatu tentang asuransi atau pertanggungan). Dari penjelasan dalam bab ini dapat kita lihat pada gambar (1) dan (2)

Gambar 5-1
PERBEDAAN LPEI DAN BANK KOMERSIAL



Gambar 5-2
PRODUK – PRODUK LPEI



D. Proses Pembentukan LPEI

Secara ringkas di Indonesia ¹⁶, pemikiran untuk membentuk lembaga sejenis telah terbangun sejak 9 tahun yang lalu. PT Bank Ekspor Indonesia (Persero) atau BEI yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 37 tahun 1999 merupakan embrio sebuah lembaga keuangan yang berdaulat, dengan nama Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI). Berdasarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 6 tahun 2007, Presiden Republik Indonesia sudah menegaskan pengembangan ekspor melalui pembentukan LPEI tersebut.

Pembentukan LPEI dinaungi sebuah undang-undang. Pemerintah memprakarsai Rancangan Undang Undang (RUU) LPEI dan Menteri Keuangan telah menyerahkan RUU itu kepada Presiden pada tanggal 25 April 2007. Selanjutnya, RUU tersebut disampaikan Presiden kepada DPR melalui Surat Presiden tanggal 11 Juni 2007. DPR kemudian memberikan persetujuan pada tanggal 25 September 2007 untuk memprioritaskan pembahasan RUU LPEI di tahun 2007. Pada tanggal 21 Nopember 2007, DPR membentuk Panitia Khusus

¹⁶ <http://www.indonesiaeximbank.go.id>

Pembahas RUU LPEI, kemudian diikuti pembentukan Tim Panitia Kerja (Panja) RUU LPEI. Setelah dibahas di tingkat Panja, tahap berikutnya adalah dibahas di Tim Perumus (Timus), dilanjutkan dibahas di Tim Sinkronisasi (Timsin) dan berakhir pada Rapat Paripurna DPR RI tanggal 16 Desember 2008 yang menyetujui UU tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia.

Dalam beberapa kali pertemuan dengan *stakeholder* yang terkait seperti berbagai asosiasi, akademisi, pelaku usaha dan lembaga pemerintahan terkait ada beberapa pandangan dari beberapa fraksi di DPR. Fraksi PDI perjuangan memberikan catatan sebagai berikut untuk menjadi perhatian pemerintah antara lain terkait dengan pelaksanaan kebijakan dasar pembiayaan ekspor nasional untuk mendorong terciptanya iklim usaha yang kondusif bagi peningkatan ekspor nasional; mempercepat peningkatan ekspor nasional; membantu peningkatan kemampuan produksi nasional yang berdaya saing tinggi dan memiliki keunggulan untuk ekspor; dan mendorong pengembangan usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi untuk mengembangkan produk yang berorientasi ekspor. Selain itu, terkait dengan proses transisi Perusahaan Perseroan (persero) PT Bank Ekspor Indonesia menjadi LPEI, Fraksi PDI Perjuangan berpendapat bahwa transisi tersebut merupakan tahapan paling krusial. Pelaksanaannya harus menjamin terpenuhinya batas waktu paling lama 9 (sembilan) bulan, mengintroduksi nilai-nilai dasar beroperasinya LPEI yang menempatkan kepentingan nasional sebagai dasar pengambilan keputusan organisasi LPEI dan membangun organisasi handal yang memahami skala prioritas pengembangan ekspor serta menjadikan LPEI sebagai alat pemerintah untuk mendorong ekspor nasional.¹⁷

Sedangkan FPKS memberi beberapa catatan terhadap RUU ini, yakni sebagai berikut: *Pertama*, Pada pasal 19 ayat 3 mengenai modal LPEI yang berkurang dari 4 (empat) triliun, Pemerintah menutup dana tersebut dari APBN berdasarkan mekanisme yang berlaku. Namun kami mengharapkan Pemerintah menutup modal LPEI tersebut bukan karena *miss management* LPEI, tetapi karena tugas khusus yang diberikan Pemerintah. *Kedua*, Pada pasal 24 ayat 2 tentang penempatan dana, Fraksi PKS menyepakati butir (a) Surat berharga yang diterbitkan pemerintah, dan (b) Sertifikat Bank Indonesia, serta butir (f) Simpanan pada bank dalam negeri, tetapi tidak simpanan bank luar negeri. FPKS menekankan bahwa LPEI harus fokus pada kegiatan pembiayaan ekspor

¹⁷ Pandangan Fraksi PDI Perjuangan terhadap RUU LPEI, disampaikan oleh Hasto Kristiyanto

dan dipastikan hasilnya akan menambah devisa negara. *Ketiga*, Dewan direktur merupakan organ tunggal LPEI beranggotakan paling banyak sepuluh orang (pasal 25). Pada tahun-tahun awal beroperasinya LPEI diharapkan memiliki dewan direktur sesuai kebutuhan misalnya 7 (tujuh) orang sesuai dengan draft awal usulan Pemerintah mengingat hanya satu orang direktur yang melakukan tugas penuh waktu. Hal ini penting agar LPEI dapat menerapkan efisiensi dalam operasionalnya. Jika LPEI berkembang pesat maka jumlah dewan direktur 10 (sepuluh) orang bisa diterapkan. *Keempat*, Sebagaimana tercantum dalam pasal 48, bahwa masa berlaku LPEI adalah 9 (sembilan) bulan ke depan setelah penetapan Undang-Undang ini. Selama masa ini diharapkan PT. BEI bisa diaudit dan hasil auditnya wajar. Dalam masa peralihan PT. BEI menjadi LPEI, Pemerintah diharapkan dapat menyiapkan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Keuangan mengenai pelaksanaan UU sehingga LPEI bisa menjadi lembaga yang benar-benar independen, transparan dan akuntabel dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.¹⁸

Jubir Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi Muhammad Tonas melalui pendapat akhir fraksi mengatakan, LPEI dinilai dapat memberikan pengaruh positif pada surplus neraca perdagangan. Investasi dan ekspor adalah penggerak ekonomi, dan ini berpengaruh pada surplus neraca perdagangan, dan LPEI sebagai pendukung ekspor akan turut memengaruhi surplus neraca perdagangan.¹⁹

Sedangkan Jubir Fraksi Partai Bintang Reformasi Zaenal Abidin Hussein mengatakan, dalam kegiatannya mendukung program ekspor nasional untuk pembiayaan dan asuransi, LPEI harus memprioritaskan sektor Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). LPEI juga diminta untuk mengikuti prinsip kehati-hatian dan *management* resiko nasabah.²⁰

Dari berbagai rangkuman pandangan berbagai fraksi, ketua Pansus RUU LPEI, Lili Asjudiredja menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat, Selasa, 16 Desember 2008 mengesahkan Rancangan Undang-undang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) menjadi undang-undang. Aturan baru ini disahkan sebagai upaya baru pemerintah untuk mendorong kegiatan ekspor dalam meningkatkan daya saing bangsa. Undang-undang LPEI disusun sebagai agenda strategik bangsa dalam mengokohkan eksistensi ekonomi. Melalui LPEI diharapkan sumber pembiayaan yang selama ini tidak tersentuh oleh perbankan,

¹⁸ Pandangan Fraksi PKS terhadap RUU LPEI, disampaikan oleh Dr. Nursanita Nasution, ME

¹⁹ Pandangan Fraksi Bintang Pelopor demokrasi, disampaikan Muhammad Tonas

²⁰ Pandangan Fraks Bintang Reformasi, disampaikan Zainal Abidin

kini bisa mendapatkan jalan akses baru. Selain itu pokok-pokok keberadaan UU LPEI juga ditujukan untuk mempercepat peningkatan ekspor nasional, membantu peningkatan kemampuan produksi dan mendorong pengembangan produk yang berorientasi pada ekspor.²¹

Presiden Republik Indonesia mengesahkan Undang Undang Republik Indonesia No 2 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia pada tanggal 2 Januari 2009. Peresmian operasionalisasi Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia atau Indonesia Eximbank dilakukan pada tanggal September 2009 oleh Menteri Keuangan Republik Indonesia²².

Dalam rangka mempersiapkan diri menjadi LPEI, BEI melakukan pengembangan unit bisnisnya meliputi aset, pembiayaan yang bersifat resiko usaha, pembiayaan yang bersifat *bank risk*, serta *Islamic Banking*. Setelah lahirnya LPEI, dimungkinkan adanya pemberian fasilitas yang lebih lengkap dan dibutuhkan eksportir Indonesia, seperti *Buyer's Credit*, Asuransi *Political Risk*, penjaminan untuk proyek di luar negeri, dan lain-lain. LPEI karena sifat *sovereign*-nya juga sangat dimungkinkan untuk memperoleh fasilitas pendanaan berjangka waktu panjang, dengan plafon yang besar, dan suku bunga yang lebih kompetitif, dari lembaga-lembaga resmi antar negara, lembaga internasional, dan lain-lain. LPEI juga diperbolehkan memperoleh dana melalui penerbitan surat-surat berharga dan hibah.

LPEI adalah institusi keuangan khusus yang memiliki ruang lingkup melayani eksportir dengan beberapa fasilitas, yaitu: pembiayaan, penjaminan, jasa konsultasi dan asuransi. Bila diperlukan, LPEI juga bisa memberikan pembiayaan kepada pembeli di luar negeri dalam bentuk *Buyer's Credit*.

Ada fungsi asuransi pada LPEI tidak serta merta membuat lembaga ini menjadi perusahaan asuransi. Namun, secara spesifik, LPEI bisa memberikan jasa asuransi dalam empat bentuk. Pertama, asuransi atas risiko kegagalan ekspor. Kedua, asuransi atas risiko kegagalan bayar. Ketiga, asuransi atas investasi yang dilakukan perusahaan Indonesia di luar negeri. Keempat, asuransi atas risiko politik di suatu negara. Modal awal LPEI paling sedikit Rp 4 triliun yang berasal dari ekuitas BEI. Status dana itu menjadi kekayaan negara yang dipisahkan.

²¹ Pidato Ketua Pansus RUU LPEI dalam pengesahan menjadi Undang-undang dalam rapat paripura tanggal 16 desember 2008, disampaikan oleh Lili Asdjuredja

²² Buku Company Profile Indonesia EximBank,

BAB III

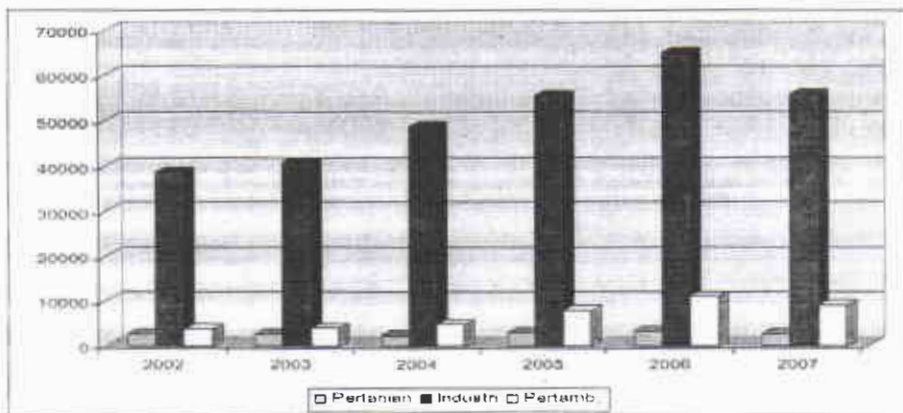
PERKEMBANGAN EKSPOR DAN FUNGSI LEMBAGA

A. Gambaran Umum ekspor Pasca Krisis

Bila melihat dari perkembangan kinerja ekspor Indonesia 2 tahun setelah pemulihan menunjukkan bahwa ekspor non migas Indonesia dari tahun 2002²³ sampai dengan 2006 cenderung meningkat sebesar 15,9% per tahunnya. Sementara itu ekspor tahun 2007 meningkat sebesar 17,3% dibandingkan dengan tahun 2006. Keberhasilan peningkatan ekspor tersebut didukung oleh berbagai faktor, yang paling utama adalah kenaikan harga sampai ke titik puncak atas beberapa komoditas di pasar internasional.

Sektor industri merupakan sektor yang paling besar peranannya dalam menyumbang nilai ekspor non-migas dibandingkan sektor pertambangan dan pertanian. Data tahun 2007 menunjukkan bahwa pangsa sektor industri sebesar 82,5% terhadap total ekspor non migas, sektor pertambangan 13,6% dan sektor pertanian terkecil yaitu 3,9%. Kecilnya sumbangan sektor pertanian tersebut sangat disayangkan mengingat sektor pertanian sampai sekarang menyerap tenaga kerja terbesar dibandingkan sektor lainnya. Berdasarkan data BPS (Feb 2007) sektor pertanian menyerap tenaga kerja terbesar yaitu sekitar 44% dan merupakan sumber penghidupan 25 juta petani.

Diagram 5-1
Perkembangan Ekspor Non Migas Indonesia Per Sektor
(juta US\$)



²³ Dikutip *Economic Review*, No. 211, Maret 2008

Sektor industri merupakan sektor yang paling besar peranannya dalam menyumbang nilai ekspor non-migas dibandingkan sektor pertambangan dan pertanian. Data tahun 2007 menunjukkan bahwa pangsa sektor industri sebesar 82,5% terhadap total ekspor non migas, sektor pertambangan 13,6% dan sektor pertanian terkecil yaitu 3,9%. Kecilnya sumbangan sektor pertanian tersebut sangat disayangkan mengingat sektor pertanian sampai sekarang menyerap tenaga kerja terbesar dibandingkan sektor lainnya. Berdasarkan data BPS (Feb 2007) sektor pertanian menyerap tenaga kerja terbesar yaitu sekitar 44% dan merupakan sumber penghidupan 25 juta petani. (Diagram III.1)

Sektor industri selain memiliki peran yang terbesar, juga memiliki kecenderungan peningkatan ekspor yang relatif tinggi walaupun lebih rendah dibandingkan sektor pertambangan. Ekspor sektor industri tahun 2007 mencapai US\$ 55.719,6 juta atau meningkat 16,9% dibandingkan tahun sebelumnya. Ekspor sektor pertambangan dalam periode yang sama sebesar US\$ 9.176,5 juta atau meningkat sebesar 24,3%. Peningkatan ekspor sektor pertambangan meningkat tajam terjadi pada tahun 2005 dan 2006 masing-masing sebesar 67% dan 41% dibanding tahun sebelumnya. Untuk sektor pertanian nilai eksponya tercapai paling rendah hanya 2.628,5 juta US\$ atau meningkat 3,75% dibanding tahun sebelumnya. (Lihat Tabel III.1)

Tabel 5-2
Ekspor Non Migas Menurut Sektor (US\$ juta)

No	Sektor	2002	2003	2004	2005	2006	Trend 02- 06 %	2007 Jan-Sep	Perub % 07/06	Pangsa 07
I	Pertanian	2568,3	2526,1	2496,2	2880,2	3364,9	6,95	2628,5	3,75	3,89
II	Industri	38729,6	40879,9	48677,3	55593,6	65023,9	14,38	55719,6	16,90	82,51
III	Pertamb	3743,7	3995,6	4761,4	7946,8	11191,5	33,35	9176,5	24,31	13,59
IV	Lainnya	4,5	5,2	4,4	7,8	8,9	19,00	6,8	-3,04	0,01
	Non Migas	45046,1	47406,8	55939,3	66428,4	79589,1	15,90	67531,4	17,27	100,0

Sumber : BPS

Di sektor industri, komoditi yang nilai eksponya menonjol adalah pakaian jadi, minyak kelapa sawit, alat listrik, karet (*crumb-rubber*) dan industri lainnya, yang memiliki pangsa berkisar 5 sampai 8% dari total ekspor sektor industri. Dari sejumlah komoditi tersebut, kelapa sawit dan kelompok industri lainnya memiliki perkembangan ekspor paling tinggi yaitu masing-masing 42,2% dan 34,8%. Khusus kelapa sawit, meningkatnya ekspor komoditi tersebut

disebabkan selain adanya peningkatan harga di pasar internasional, juga disebabkan oleh meningkatnya permintaan kelapa sawit dunia.

Kemudian, komoditi industri lainnya yang memiliki pangsa ekspor dibawah 2 sampai 5% adalah kertas dan barang kertas, audio visual, tekstil, besi baja, tembaga, komputer dan bagiannya serta alas kaki. Dari sejumlah komoditi tersebut, yang memiliki potensi perkembangan ekspor cukup besar adalah tembaga, besi/baja dan kertas. Ekspor tembaga, besi/baja dan kertas di tahun 2007 masing-masing meningkat sebesar 65,3%, 34,7% dan 14,4%.

B. Pembentukan dan Kebutuhan Lembaga Ekspor

Berdasarkan perintah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia yang diamanatkan dalam Bab II dalam Pasal 9 yang menyebutkan bahwa Pembiayaan Ekspor Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dilakukan oleh lembaga keuangan yang didirikan khusus untuk itu. Selanjutnya dalam Bab III menjelaskan pembentukan Status, dan Tempat Kedudukan dari Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia²⁴.

Dalam arahan Menteri Keuangan pada peresmian operasionalisasi Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia, yang mulai sekarang menggunakan nama Indonesia Exim Bank²⁵ bahwa Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 Pasal 48 ayat (1) tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (Indonesia Exim Bank), *diamanatkan* bahwa pemerintah harus bisa melakukan operasionalisasi dari LPEI paling lama 9 (sembilan) bulan sejak Undang-Undang tersebut diundangkan yakni pada tanggal 12 Januari 2009.

Di dalam persiapan selama 9 (sembilan) bulan tersebut sebagaimana telah kemukakan oleh Anggota Dewan Direktur sekaligus Dirjen Kekayaan Negara, banyak hal dari mulai visi dan misi ke depan, serta telah dimintakan pendapat dan pandangan termasuk pandangan pada saat penyusunan Undang-Undang itu sendiri dan bagaimana langkah keinginan untuk menjadi sebuah lembaga yang benar-benar bisa diterima.

Adapun *Visi LPEI* ke depan adalah menjadi *Exim Bank* yang terpercaya dan mampu mendorong penyertaan kinerja ekspor nasional melalui penyediaan pembiayaan, penjaminan dan asuransi yang terdepan dan berkesinambungan.

²⁴ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia

²⁵ <http://www.depkeu.go.id/Selasa>, arahan Menteri Keuangan pada peresmian operasionalisasi Indonesia Exim Bank 1 September 2009

Misi LPEI adalah membantu peningkatan dan pengembangan produk ekspor nasional yang unggul dan berdaya saing tinggi melalui pemberian pembiayaan, penjaminan, di dalam dan luar negeri serta penyediaan asuransi ekspor dan turut mendorong pengembangan Usaha Kecil dan Menengah untuk pengembangan produk yang berorientasi ekspor.

Operasionalisasi dari LPEI dalam hal ini *disimbolkan* dengan pengangkatan anggota Dewan Direktur dan dalam hal peraturan-peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang tersebut telah ditetapkan. Kemudian telah ditetapkan juga tim yang membantu penyelenggaraan operasionalisasi dari LPEI yang dimaksud, yang anggotanya terdiri dari Departemen Keuangan, Departemen Perdagangan, Departemen Perindustrian, Kementerian Perekonomian dan Departemen Pertanian. Tim juga telah melakukan *fit and proper test* terhadap para kandidat yang melamar untuk menjadi dewan direktur maupun yang ingin menjadi *managing director*, yang berjumlah 22 orang, yang pada akhirnya setelah melalui tahapan seleksi yang ketat dari berbagai aspek kompetensi, wawasan maupun integritas dari kandidat, maka telah ditetapkan 4 (empat) Dewan Direktur serta 5 (lima) *Managing Directors*.

Selain itu dilakukan persiapan-persiapan dengan menyusun berbagai peraturan pelaksanaan untuk mendukung operasionalisasi Indonesia Exim Bank atau oleh Peraturan Pemerintah yang terkait dengan *Exim Bank*. Demikian pula tim bersama-sama dengan manajemen *exim bank* sebelumnya, membantu proses peralihan dari Bank Ekspor Indonesia antara lain dengan balik nama NPWP, rekening serta melakukan koordinasi dengan Bank Indonesia. Secara legal, BEI telah dinyatakan 'bubar' dan beralih menjadi Lembaga Pembiayaan Ekspor. Selanjutnya tim juga telah menyiapkan struktur organisasi LPEI sesuai mandat yang telah diberikan oleh Menteri Keuangan untuk memastikan bahwa struktur organisasi tersebut dapat melaksanakan tugasnya dengan efektif dan efisien.

Salah satu tugas yang dimaksud adalah mengkaji mengenai kapasitas dari LPEI dalam perihal ekspor dengan memperhatikan *benchmark* dari bank *exim* negara lain dari sisi rasio aktivitas Lembaga Pembiayaan Ekspor terhadap total ekspor. Tim telah melakukan berbagai hal terkait dengan mandat Menteri Keuangan, mengenai *benchmark* terhadap *exim bank* di luar negeri, juga terkait dengan *assessment* terhadap kebutuhan tambahan modal untuk pengembangan LPEI ke depan.

Dengan beroperasinya Indonesia Exim Bank atau LPEI, artinya Indonesia sekarang memiliki suatu Bank Exim atau yang sering dikenal dengan istilah

Export Credit Agency (ECA) di dalam format yang *relatif* sama dengan yang dimiliki oleh negara-negara maju maupun berkembang cukup menonjol di dalam mendorong ekspor dari negara-negara tersebut, yaitu sebuah lembaga yang dapat memberikan pembiayaan, penjaminan, asuransi serta jasa konsultasi yang terkait dengan ekspor.

Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah. Oleh karena itu, LPEI memiliki status sebagai *sovereign* yang dalam hal ini LPEI dapat memperoleh akses pendanaan yang diharapkan lebih murah dan dapat memberikan pembiayaan yang lebih kompetitif. Modal awal dari LPEI adalah 4 Triliun dan untuk tahun 2010, dan secara prinsip DPR telah menyetujui untuk tahun 2010 bahkan ada tambahan modal kepada LPEI sebesar 2 Triliun untuk pengembangan LPEI ke depan, sehingga pada tahun depan *LPEI akan beroperasi dengan modal awal sebesar 6 Triliun*.

LPEI merupakan organ Kementerian Keuangan yang menunjuk Deputi Menko Perekonomian Bidang Kerjasama Ekonomi dan Pembiayaan Internasional, sebagai Ketua Dewan Direktur dan sekaligus merangkap Direktur Eksekutif LPEI. Peranan dari Ketua Dewan Direktur dan sekaligus Direktur Eksekutif LPEI menjadi *penting* karena beberapa anggota dari Direktur LPEI adalah *ex-officio* dari beberapa departemen. Ketua Dewan Direktur menjadi sangat kritikal karena di satu sisi, selain sebagai bagian dari Pemerintah sehingga perlu memiliki suatu status dan kewibawaan yang cukup untuk memimpin Direktur-direktur LPEI lainnya yang berasal dari unsur pemerintah maupun yang independen, namun Ketua Dewan Direktur juga memiliki kemampuan untuk bisa mengembangkan LPEI sebagai suatu instansi yang mendukung berbagai aktivitas ekspor baik yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan UKM kecil maupun BUMN-BUMN Pemerintah sendiri maupun swasta besar.

Direktur LPEI yang berasal dari Pemerintah telah ditunjuk yaitu dari Direktur Jenderal Kekayaan Negara sebagai *ex-Officio*, kemudian Sekretaris Bapepam L/K juga sebagai *ex-Officio* dari Direktur LPEI. Keduanya mewakili Departemen Keuangan dan satu dari Departemen Perdagangan yaitu Kepala Badan Pengembangan Ekspor Nasional juga *ex-Officio*. Selain itu, sebenarnya masih ada porsi bagi departemen lain maupun dari faktor independen. Namun, untuk saat ini di dalam hak operasional awal, penetapan 4 (empat) orang Dewan Direktur ini dirasa cukup untuk tahap awal operasionalisasi sehingga kita akan terus mengevaluasi dan melihat kebutuhan dari LPEI atau Bank Ekspor Indonesia ini ke depan.

Untuk bisa menjalankan LPEI, maka beberapa peraturan pelaksanaan Undang-Undang telah diselesaikan seperti Peraturan Menteri Keuangan tentang Pengusulan, Pengangkatan dan Pemberhentian Dewan Direktur, Peraturan Menteri Keuangan tentang Pembinaan dan Pengawasan LPEI, Peraturan Menteri Keuangan tentang Prinsip Tata Kelola LPEI, Peraturan Menteri Keuangan tentang Manajemen Risiko LPEI, Peraturan Menteri Keuangan tentang Prinsip Mengenal Nasabah LPEI dan Peraturan Menteri Keuangan tentang Tata Cara Penyusunan, Penyampaian dan Pengubahan Rencana Jangka Panjang dan Rencana Kerja Anggaran Tahunan LPEI.

Peraturan-peraturan pelaksanaan ini dibutuhkan karena LPEI merupakan suatu *institusi politik negra* yang tidak tunduk kepada peraturan perbankan, juga 'tidak tunduk kepada peraturan lembaga keuangan bukan bank, jadi *lex specialis* dan *sub generalist*. LPEI hadir dengan Undang-Undang sendiri. Merupakan lembaga yang unik. Namun, kalau dilihat dari peraturan-peraturan pelaksanaan yang telah ditetapkan, pada dasarnya prinsip-prinsip panduan (*guidance*) dan pengelolaan dari LPEI tetap mengacu kepada prinsip-prinsip kehati-hatian, prinsip-prinsip untuk mengenal nasabah, tata kelola yang diadopsi oleh Lembaga Keuangan terutama di bank. Oleh karena itu, LPEI memang banyak menggunakan peraturan-peraturan perbankan yang diadopsi meskipun tidak seluruhnya dengan suatu pengaturan khusus sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tersebut.

Ini akan menjadi suatu tantangan baru dan oleh karena itu seluruh jajaran Direksi serta *Managing Director* dapat mengejawantahkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 secara selektif, konstruktif namun tetap mengikuti rambu-rambu peraturan perundangan. Ini memang tidak mudah untuk suatu institusi baru. Namun, akan lebih mudah jika melihat praktik dari berbagai Lembaga-lembaga Pembiayaan Ekspor yang ada di seluruh dunia. Dengan beroperasinya LPEI maka PT Bank Ekspor Indonesia (Persero) atau BEI dinyatakan 'bubar' dan semua aktivitas dan *passiva* serta hak dan kewajiban hukum BEI menjadi aktiva dan *passiva* serta hak dan kewajiban hukum dari LPEI.

Selama ini Direktur Utama LPEI sebelumnya, dan seluruh jajaran Bank Ekspor Indonesia yang telah mengelola selama ini meskipun dengan segala kendala dan kekurangan dari peraturan perundang-undangan telah melakukan secara baik sehingga bisa memanfaatkan peluang maupun peranannya di dalam berbagai pertemuan dan pengelolaan ekonomi Indonesia. Tentunya apa yang sudah baik di dalam BEI bisa diputuskan, hal-hal yang tidak baik atau belum cukup baik bisa diperbaiki oleh LPEI yang dengan semangat untuk selalu

melayani perekonomian Indonesia terutama di dalam mendukung kegiatan ekspor.

Sesuai dengan Pasal 44 Undang-Undang LPEI, Laporan Keuangan Penutup BEI saat ini sedang dalam proses audit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP). Menkeu meyakini bahwa seluruh jajaran BEI sebelumnya telah mengelola bank secara baik dan sambil menunggu proses audit tersebut, untuk sementara Laporan Keuangan Pembukaan untuk LPEI akan menggunakan Laporan Keuangan Penutup BEI per tanggal 31 Agustus 2009. Di dalam menjalankan kegiatan usahanya, LPEI harus menerapkan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan, yaitu tata kelola perusahaan atau *good corporate governance*, penerapan manajemen risiko (*risk management*) dan prinsip mengenal nasabah, yang semuanya sangat mirip dan *familiar* dan sama dari segi operasi, perusahaan atau perbankan umumnya.

Peranan strategis Indonesia Exim Bank akan menjadi sangat penting di dalam upaya bersama untuk memulihkan perekonomian Indonesia, kebetulan hari lahirnya LPEI dalam situasi Indonesia ekspornya mengalami kontraksi. Jadi jangan sampai terjadi korelasi dengan LPEI, *effort*-nya justru menurun dan menjadi *stressing* karena lahirnya pada saat Indonesia ekspornya mengalami kontraksi karena *global economic crisis* dan menjadi suatu *starting point* yang cukup baik karena tahun depan seharusnya sudah tidak kontraksi lagi.

Selain itu, LPEI juga diharapkan mampu untuk mendukung seluruh upaya pemulihan ekonomi Indonesia, di dalamnya adalah salah satu *ingredient* yang penting adalah *memulihkan ekspor Indonesia ke depan* dan ini akan merupakan langkah yang tidak mudah karena konstelasi ekonomi global sangat dinamis dan sedang mencari suatu bentuk baru termasuk orientasi dari pasar ekspor di Indonesia yang harus didiversifikasikan pada pasar-pasar yang tidak tradisional karena pasar-pasar sebelumnya sedang mengalami krisis yang mungkin tidak akan lewat dalam waktu 1- 2 tahun ini. Pemulihan bertahap dari ekonomi dunia tentu memberikan peluang yang cukup besar dan ini diharapkan bisa benar-benar terwujud dari kinerja *Exim Bank* maupun kinerja akhirnya yaitu dukungan kepada ekspor Indonesia. Peranan Indonesia Exim Bank diharapkan akan sangat signifikan untuk mendorong peningkatan ekspor nasional termasuk mendorong ekspor dari perusahaan-perusahaan Mikro, Kecil dan Menengah, koperasi dan juga perusahaan-perusahaan BUMN yang produktif.

Selama pembahasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009, telah banyak titipan, harapan dari berbagai pihak agar pemerintah mampu untuk mendorong dan mendukung kegiatan ekspor dari berbagai lapisan pelaku. Indonesia Exim

Bank juga diharapkan dapat mendukung diversifikasi ekspor Indonesia ke negara tujuan baru maupun pembiayaan bagi industri penghasil barang dan jasa ekspor yang masih relatif baru dan perlu semakin dikembangkan seperti industri kreatif. Menjadi suatu hal yang sangat penting dan logis bahwa peranan dari Departemen Perdagangan dan juga departemen yang sangat penting yaitu industri dan pertanian dalam mendukung program-program kerja agar apa yang didukung oleh Indonesia Exim Bank cocok atau sesuai dengan orientasi strategi *policy* ekspor Indonesia sebagaimana telah digariskan.

Untuk melengkapi implementasi Undang-Undang tentang LPEI Kementerian Keuangan juga menerbitkan²⁶ delapan peraturan pelaksana terkait LPEI. Yakni, Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 106/PMK.06/2009 tentang Tata Cara Pengusulan, Pengangkatan dan Pemberhentian Dewan Direktur LPEI; Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No. 336/KMK.06/2009 tentang Penetapan Tanggal Operasionalisasi Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia; KMK No. 346/KMK.06/2009 tentang Pengangkatan Anggota Dewan Direktur Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia. Lalu, PMK No. 139/PMK.06/2009 tentang Tata Cara Penyusunan, Penyampaian dan Pengubahan Rencana Jangka Panjang dan Rencana Kerja Anggaran Tahunan LPEI; PMK No. 140/PMK.10/2009 tentang Pembinaan dan Pengawasan LPEI; PMK No. 141/PMK.10/2009 tentang Prinsip Tata Kelola LPEI; PMK No. 142/PMK.10/2009 tentang Manajemen Risiko LPEI; PMK No. 143/PMK.10/2009 tanggal 31 Agustus 2009 tentang Prinsip Mengenal Nasabah LPEI

Oleh karena itu, Indonesia Exim Bank dapat membangun sinergi dengan berbagai institusi. Kalau dengan pemerintah, sudah pasti karena sebagai bagian dari Direktur Eksekutifnya, namun juga lembaga-lembaga swasta dan juga lembaga-lembaga keuangan dari dalam maupun dari luar negeri untuk *memulihkan kinerja ekspor Indonesia*. Dengan demikian, pemerintah mengharapkan peranan yang sangat penting dari LPEI atau Indonesia Exim Bank di dalam menghasilkan produk-produk ekspor yang berkualitas dan berdaya saing tinggi, hasil dari suatu Indonesia yang *dicoorporate* di dalam melakukan ekspansi aktivitas ekspor Indonesia ke dunia.

C. Fungsi lembaga dan Tantangan dalam Pelaksanaan

Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) diharapkan menjadi salah satu elemen untuk meningkatkan daya saing eksportir sejalan pelaksanaan

²⁶ <http://www.hukumonline.com/berita>, Indonesia Eximbank Diresmikan

kesepakatan perdagangan bebas dengan Asean dan Tiongkok (*Asean China-Free Trade Agreement/AC-FTA*) yang merupakan tantangan nyata. Kinerja ekspor Indonesia yang sempat melemah akibat terimbas krisis global harus diperbaiki. Untuk itu, LPEI diharapkan dapat berperan, khususnya terkait pelaksanaan *Asean China Free Trade Agreement* dalam penetrasi eksportir ke pasar-pasar dengan pertumbuhan ekonomi tinggi menjadi suatu keharusan. Tantangan utama lainnya dalam pengelolaan itu dapat dilakukan di antaranya melalui pengurangan hambatan nontarif, pemahaman selera pasar, dan penciptaan industri kreatif.

Untuk mendukung kinerja ekspor, LPEI telah mencanangkan efisiensi biaya untuk menekan *cost of borrowing* menjadi rata-rata 9%. Angka itu lebih rendah dari rata-rata yang diterapkan bank umum yang masih sekitar 12%. Dalam mengelola ekonomi akibat dampak krisis, yang paling menonjol terkena imbas adalah ekspor. Tugas lembaga ini diharapkan dapat didorong untuk memperbaiki sisi yang rentan (*vulnerable*) berupa keseimbangan eksternal dengan memperkuat ekspor. Sejak berdirinya LPEI telah beberapa kali mengikuti misi dagang bersama dan koordinasi dengan Kementerian Perdagangan sehingga kerja sama antara kedua lembaga diharapkan dapat berlanjut dalam mendukung ekspor. Namun diharapkan kerja sama seharusnya dilanjutkan dalam melihat potensi pasar dan memiliki daya beli, misalnya Irak, Iran, dan Afghanistan²⁷.

Dalam Perkembangan setelah pembentukan LPEI yang operasionalnya dilaksanakan oleh Indonesia Eximbank, mencatat kinerja lumayan. Sejak resmi beroperasi empat bulan lalu, LPEI mampu mencetak laba sekitar Rp 70 miliar²⁸. Dalam laporan mantan Direktur Eksekutif LPEI, nilai tersebut hampir setara dengan kinerja LPEI selama Januari-Agustus 2009, saat masih bernama PT Bank Ekspor Indonesia (BEI) selama delapan bulan itu, laba Bank Ekspor Indonesia sebesar Rp 93 miliar. Sekadar catatan, LPEI berdiri pada Desember 2008 dan mulai beroperasi akhir September 2009. Sejak LPEI beroperasi, BEI otomatis bubar dan seluruh pegawai BEI beralih ke LPEI.

LPEI memiliki empat lini usaha, yaitu pembiayaan, penjaminan, jasa konsultasi, dan asuransi untuk kegiatan ekspor impor tanpa menyebut kontribusi dari masing-masing lini usaha. Dari keempat jenis usaha tersebut, bisnis pembiayaan memberi kontribusi pendapatan paling besar. Beberapa pembiayaan yang sudah disalurkan LPEI antara lain ke sektor industri strategis, infrastruktur,

²⁷ Harian Investor Indonesia, *Peranan LPEI Diperlukan Saat Implementasi AC-FTA 2010*, Januari 7, 2010

²⁸ "pengembangan Bisnis LPEI : Ekspor Lesu, LPEI Masih Untung Besar" Harian Kontan Kamis, 07 Januari 2010

dan Usaha Kecil Menengah (UKM). Sektor UKM yang menjadi sasaran pembiayaan LPEI adalah pebisnis yang belum memiliki kapasitas sebagai debitur bank atau tidak *bankable*. Saat ini, LPEI sedang menuntaskan kerjasama pembiayaan ekspor dengan PT Pindad, PT Dirgantara Indonesia, PT Garuda Indonesia, dan PT Kereta Api Indonesia yang masih, dalam tahap finalisasi. Tahun ini, LPEI menargetkan penyaluran pembiayaan Rp 16 triliun atau naik 70% dari nilai akhir 2009. Nilai Rp 16 triliun merupakan persetujuan pemegang saham, yaitu pemerintah.

Pencapaian laba selama tiga bulan diraih saat LPEI sudah menurunkan bunga pembiayaan. Sebelumnya, LPEI menerapkan bunga dalam rupiah berkisar 12%-13% dan dollar Amerika Serikat 7%. Pemangkasan suku bunga ini terkait dengan tujuan pendirian LPEI, yakni memfasilitasi dunia usaha dalam melakukan ekspor. Dengan mematok bunga lebih rendah, LPEI berharap bisa menjadi perusahaan pembiayaan yang mampu mendukung daya saing eksportir Indonesia, terutama eksportir yang belum *bankable*. Mengenai besaran bunga ini, pemerintah terus mengingatkan LPEI agar tak menerapkan bunga kredit terlalu tinggi dan harus bisa lebih rendah dari bank umum. Dengan bunga rendah yang ditawarkan LPEI ini bisa membantu para eksportir dalam menghadapi perdagangan bebas atau ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA). Dalam mengurangi dampak negatif ACFTA bisa diredam, diharapkan LPEI lebih agresif menyalurkan kredit. Harus lebih baik dibandingkan bank umum. Keberadaan LPEI menjadi salah satu elemen untuk menaikkan daya saing para eksportir.

Selain itu Penetrasi eksportir kita menjadi keharusan saat kita membuka pasar dan pasar tradisional ada masalah sehingga internal Indonesia lebih netral bahkan dapat diperkuat. LPEI dapat menjadi elemen penting untuk menaikkan daya saing Indonesia sehingga eksportir dapat mengimbangi penetrasi negara lain saat pemberlakuan perjanjian perdagangan bebas. Ia menyebutkan, pemerintah terus mengidentifikasi bagian-bagian yang rapuh dalam perekonomian. Besar harapan kita LPEI memfasilitasi pendanaan ekspor ke pasar baru dengan komoditas/produk yang non tradisional termasuk produk kreatif²⁹.

D. Tantangan Lainnya

Pertumbuhan nilai ekspor nonmigas selama tahun 2005 sampai dengan 2008 disebabkan oleh kenaikan volume dan juga kenaikan harga komoditas di

²⁹ <http://www.antara.co.id>, Menkeu: Penetrasi Ekspor Harus ke Pasar Baru, Rabu, 6 Januari 2010

pasar internasional. Kenaikan nilai ekspor nonmigas pada tahun 2006 lebih didorong oleh faktor kenaikan harga komoditas (Tabel III. 1). Sedangkan di tahun 2008, faktor kenaikan volume terlihat cukup signifikan untuk komoditas pertanian dan pertambangan. Hal ini diperkirakan oleh naiknya permintaan global akibat dari *commodity booming* yang terutama terjadi pada Semester I-2008. Di samping itu, pertumbuhan ekspor produk industri cenderung stabil pada kisaran angka 15 persen. Sedangkan pertumbuhan nilai ekspor untuk produk pertanian dan pertambangan cenderung berfluktuasi, yang berarti bahwa pertumbuhan ekspor produk pertanian dan pertambangan cukup rentan terhadap gejolak harga dan permintaan di pasar dunia. Oleh sebab itu, besarnya peranan ekspor produk manufaktur pada masa mendatang perlu terus ditingkatkan.

Salah satu kendala yang dihadapi untuk mendorong peningkatan ekspor nonmigas saat ini adalah melemahnya permintaan global yang diperkirakan masih akan berlanjut. Kondisi perlambatan permintaan dunia dan makin lesunya pasar utama Indonesia seperti: Amerika, Jepang, dan Uni Eropa telah menurunkan permintaan terhadap produk-produk ekspor utama Indonesia, seperti produk TPT (tekstil dan produk tekstil), produk-produk logam, dan produk yang menjadi bahan baku industri. Pada tahun 2008, meskipun secara total ekspor nonmigas mengalami pertumbuhan, namun beberapa kelompok produk mengalami penurunan nilai ekspor, diantaranya adalah: bahan kimia organik (HS-29), kulit berbulu (HS-43), kain rajutan (HS-60), kain perca (HS-63), tembaga (HS-74), nikel (HS-75), dan Seng (HS-79).

Tabel 5-3
Perbandingan Pertumbuhan Nilai Ekspor dan
Pertumbuhan Indeks Harga Komoditas Ekspor Indonesia

Uraian	2005	2006	2007	2008
Pertumbuhan Nilai Ekspor	18,8	19,7	15,7	17,3
Pertanian	15,4	18,2	7,4	25,3
Industri	14,2	16,7	17,8	15,6
Pertambangan	67,1	40,9	6,1	25,4
Pertumbuhan Indeks Harga Komoditas Ekspor	12,6	33,8	10,6	11,8
Pertanian	13,4	35,7	9,5	13,7
Industri	26,6	50,3	2,8	12,1
Pertambangan	-2,8	9,9	26,1	10,3

Sumber: Badan Pusat Statistik dan Bank Indonesia

Selain permasalahan pada sisi eksternal tersebut diatas, beberapa permasalahan internal yang ada saat ini juga menjadi kendala bagi Indonesia untuk mendorong peningkatan ekspor nonmigas, antara lain seperti:

Pertama, permasalahan di bidang perdagangan luar negeri, antara lain: (i) masih terbatasnya informasi tentang peraturan dan peluang pasar ekspor, terutama pasar ekspor non tradisional; (ii) belum optimalnya fasilitasi perdagangan dan misi dagang Indonesia di pasar ekspor nontradisional; (iii) semakin meningkatnya upaya proteksi di berbagai negara terutama negara maju untuk melindungi perekonomian domestiknya dalam bentuk hambatan nontarif akibat dari krisis ekonomi global; (iv) masih belum optimalnya upaya diversifikasi dan peningkatan kualitas produk ekspor; (v) masih terbatasnya sarana infrastruktur pendukung ekspor; serta (vi) masih terdapatnya pungutan dan biaya tidak resmi yang menyebabkan biaya ekonomi tinggi.

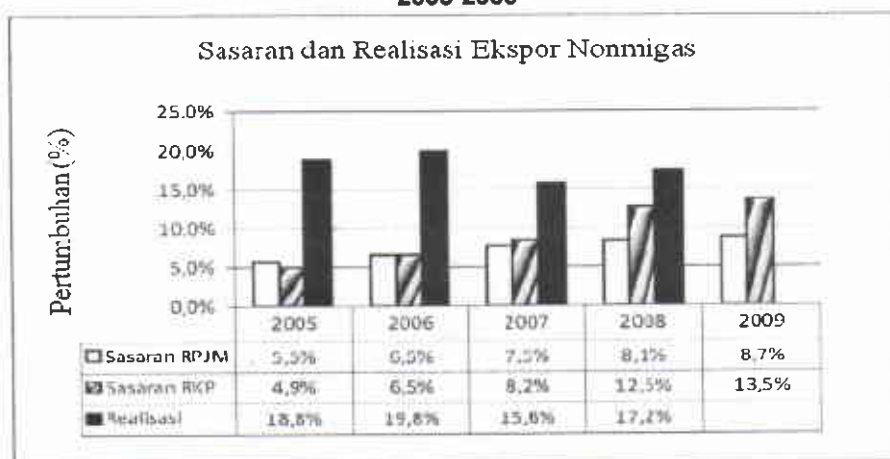
Kedua, permasalahan di bidang perdagangan dalam negeri, antara lain: (i) masih terbatasnya sarana perdagangan/distribusi, khususnya di daerah perbatasan, terpencil dan tertinggal, serta rusaknya sarana perdagangan di daerah pasca bencana alam/konflik yang menghambat aktivitas perdagangan/ arus distribusi komoditas di daerah tersebut; (ii) masih belum optimalnya pelaksanaan perlindungan konsumen dan pengawasan barang beredar; (iii) masih belum optimalnya penataan lokasi pendirian toko modern/hipermarket dengan pasar tradisional; (iv) masih belum optimalnya pengembangan UKM yang antara lain disebabkan oleh permasalahan permodalan, teknologi, bahan baku, dan sumber daya manusia.

Ketiga, permasalahan di bidang persaingan usaha yang, antara lain: (i) belum sinkronnya pelaksanaan hukum persaingan usaha dengan hukum acara di Indonesia; (ii) belum harmonisnya pelaksanaan hukum persaingan usaha diantara lembaga penegak hukum, antara lain yang diterapkan di Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung, sehingga

Selama tahun 2005-2008 ekspor nonmigas Indonesia tetap tumbuh tinggi, bahkan lebih tinggi dari sasaran yang ditetapkan oleh pemerintah dalam RPJMN 2004-2009 (Gambar 17.1). pada tahun 2009, ekspor nonmigas diperkirakan akan tumbuh negatif seiring dengan adanya faktor eksternal negatif yang sedang terjadi. Pada tahun 2004 nilai ekspor nonmigas Indonesia hanya sebesar USD 55,9 miliar, yang terus tumbuh dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 17,8 persen selama empat tahun. Sehingga, pada tahun 2008 nilainya mencapai USD 107,9 miliar atau naik hampir dua kali lipat dari tahun 2004.

Namun demikian, tekanan terhadap ekspor nonmigas Indonesia mulai terjadi di tahun 2009 karena menurunnya permintaan dunia sebagai akibat dari krisis ekonomi global. Ekspor nonmigas Indonesia mengalami penurunan sebesar 21,1 persen pada semester I tahun 2009 (Tabel III.2). Tekanan terbesar terjadi pada ekspor produk industri yang penurunannya mencapai 26,9 persen dibandingkan dengan nilai ekspor pada periode yang sama pada tahun 2008. Secara umum penurunan nilai ekspor disebabkan oleh dua faktor secara bersamaan, yaitu turunnya permintaan dan harga.

Gambar 5-3
Sasaran dan Realisasi Ekspor Nonmigas
2005-2009



Sumber: BPS dan Bappenas

Tabel 5-4.
Perkembangan Nilai dan Pertumbuhan Ekspor Indonesia
2004-2009 *)

Uraian	2004	2005	2006	2007	2008	2009*)
Nilai Ekspor (USD Juta)						
Total Ekspor	71.584,6	85.660,0	100.798,6	114.100,9	137.020,4	50.022,0
Ekspor Nonmigas	55.939,3	66.428,5	79.589,1	92.012,3	107.894,1	42.846,9
Pertanian	2.496,2	2.880,3	3.364,9	3.657,8	4.584,6	1.964,0
Industri	48.677,3	55.593,7	65.023,9	76.460,8	88.393,4	33.242,5
Pertambangan	4.761,4	7.946,9	11.191,4	11.885,0	14.906,2	7.640,4
Pertumbuhan (%)						
Ekspor Nonmigas	18,0	18,8	19,8	15,6	17,3	-21,1
Pertanian	-1,2	15,4	16,8	8,7	25,3	-10,7
Industri	19,1	14,2	17,0	17,6	15,6	-26,9
Pertambangan	19,2	66,9	40,8	6,2	25,4	15,3

Sumber : Badan Pusat Statistik

Keterangan : *) Angka Januari-Juni 2009

Selama periode 2005-2008 peranan ekspor nonmigas terhadap total ekspor rata-rata adalah sebesar 78,98 persen (Tabel III.4). Pada tahun 2009 (Januari-Juni) peranannya menjadi lebih besar hingga mencapai 85,7 persen dari total ekspor, karena: (i) menurunnya ekspor migas yang sangat besar, di mana penurunannya mencapai 55,4% dari tahun sebelumnya pada periode yang sama; serta (ii) meningkatnya peranan ekspor pertambangan, yang tumbuh cukup tinggi tahun 2009 (Januari-Juni).

Tabel 5-5.
Peranan Ekspor Nonmigas Terhadap Ekspor Total
2004-2009 *)

Uraian	2004	2005	2006	2007	2008	2009*)
Kontribusi Terhadap Ekspor (%)						
Total Ekspor	100	100	100	100	100	100
Ekspor Nonmigas	78.1	77.5	79.0	80.6	78.7	85.7
Pertanian	3.5	3.4	3.3	3.2	3.3	3.9
Industri	68.0	64.9	64.5	67.0	64.5	66.5
Pertambangan	6.7	9.3	11.1	10.4	10.9	15.3

Sumber : Badan Pusat Statistik

Keterangan : *) Angka Jan-Juni 2009

Upaya diversifikasi pasar tujuan ekspor Indonesia juga telah menunjukkan hasil. Pangsa pasar ekspor tradisional semakin menunjukkan penurunan setiap tahunnya, yang diiringi dengan peningkatan pangsa pasar ekspor non-tradisional. Pangsa pasar ekspor tradisional pada tahun 2004 adalah sebesar 53,9 persen, yang terus menurun menjadi 46,3 persen di tahun 2009 (Tabel 17.5). Seiring dengan itu, pangsa pasar ekspor non-tradisional terus menunjukkan kenaikan dari sebesar 46,1 persen pada tahun 2004, menjadi 53,7 persen pada tahun 2009.

Tabel 5-6
Pangsa Pasar Ekspor Nonmigas di Pasar Ekspor
Tradisional dan Nontradisional
2004-2009*)

Uraian	2004	2005	2006	2007	2008	2009*)
Nilai Ekspor Nonmigas (USD Juta)						
Dunia	55.939,30	66.428,40	79.589,10	92.012,30	107.894,10	42.846,90
Total Pasar Ekspor Tradisional	30.147,90	35.458,50	41.575,50	45.368,50	50.412,10	19.855,20
Amerika	8.272,10	9.507,90	10.682,50	11.311,30	12.531,10	4.830,30
Singapura	5.390,70	7.068,60	7.824,20	8.990,40	10.104,50	3.958,90
Jepang	8.383,50	9.561,80	12.198,60	13.092,80	13.795,30	5.044,20
Uni Eropa	8.101,60	9.320,20	10.870,30	11.974,00	13.981,20	6.021,80
Total Pasar Ekspor Non Tradisional	25.791,40	30.969,90	38.013,60	46.643,80	57.482,00	22.991,70
Cina	3.437,40	3.959,80	5.466,60	6.664,10	7.787,10	3.735,70
India	2.115,20	2.865,40	3.326,50	4.885,00	7.060,80	3.390,30
Korea Selatan	1.846,00	2.595,40	3.414,60	3.746,40	4.660,30	1.908,30
Malaysia	2.870,10	3.309,60	3.789,60	4.593,10	5.984,50	2.251,70
Lainnya	15.522,70	18.239,70	22.016,30	26.755,20	31.989,30	11.705,7
Pangsa Pasar (%)						
Dunia	100	100	100	100	100	100
Total Pasar Ekspor Tradisional	53,9	53,4	52,2	49,3	46,7	46,3
Amerika	14,8	14,3	13,4	12,3	11,6	11,3
Singapura	9,6	10,6	9,8	9,8	9,4	9,2
Jepang	15	14,4	15,3	14,2	12,8	11,8
Uni Eropa	14,5	14	13,7	13	13	14,0
Total Pasar Ekspor Non Tradisional	46,1	46,6	47,8	50,7	53,3	53,7
Cina	6,1	6	6,9	7,2	7,2	8,7
India	3,8	4,3	4,2	5,3	6,5	7,9
Korea Selatan	3,3	3,9	4,3	4,1	4,3	4,5
Malaysia	5,1	5	4,8	5	5,2	5,3
Lainnya	27,7	27,3	27,7	29,1	29,6	27,3

Sumber : Badan Pusat Statistik

Keterangan: *) Angka Januari - Juni 2009

E. Peningkatan Akses Pasar dan Promosi Ekspor.

Dalam rangka peningkatan akses pasar dan promosi ekspor, pemerintah telah melakukan upaya-upaya yang antara lain: *Market Intelligence* (Pengamatan Pasar) Market intelligence/pengamatan pasar merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan daya saing dan mengembangkan akses pasar produk 10+10+3 (10 produk utama, 10 produk unggulan, 3 sektor jasa), dengan melakukan pengamatan langsung terhadap pasar produk, segmentasi pasar, strategi pesaing, dan kondisi negara target untuk tujuan penetrasi pasar produk Indonesia. Hasilnya disebarluaskan secara *on-line* dan *off-line* kepada dunia usaha di seluruh Indonesia

F. Pelayanan *inquiries* dan *Buyer Reception Desk (BRD)*

Pelayanan *Inquiries* merupakan permintaan dagang dari sejumlah *buyer* asing yang kemudian diteruskan kepada dunia usaha. Pada periode Januari s.d. Juni 2009, Departemen Perdagangan telah menerima sebanyak 121 *inquiries* dari 34 negara, dan telah diteruskan ke 273 perusahaan. Jumlah ini akan ditingkatkan dengan pemberdayaan kantor-kantor ITPC baru yang dibuka di berbagai negara yang merupakan pasar non tradisional. *Buyer Reception Desk (BRD)* merupakan salah satu kegiatan pelayanan prima dan terpadu yang diberikan kepada dunia usaha. Sejak mulai pada bulan Juli 2008 kegiatan BRD telah dilaksanakan secara intensif. Pelayanan telah diberikan kepada 866 *buyer* dari 90 negara, sebagian besar berasal dari Persatuan Emirat Arab (PEA), Italia, Malaysia, Iran, India dan Singapura; dengan produk yang diminati antara lain: *wooden product* (baik mebel maupun kerajinan), makanan olahan, produk spa, *gifts*, dll.

1. Penyelenggaraan ITPC

Sampai dengan tahun 2009, jumlah kantor *Indonesian Trade Promotion Centre (ITPC)* adalah sebanyak 20 yang berlokasi di Osaka, Budapest, Sydney, Dubai, Johannesburg, Hamburg, Los Angeles, Sao Paulo, Milan, Lagos, Shanghai, Chinnai, Santiago, Busan, Lyon, Mexico City, Vancouver, Barcelona, Jeddah dan Chicago. Salah satu tugas ITPC adalah untuk membantu peningkatan diversifikasi produk ekspor dan perluasan pasar ekspor.

2. Promosi Dagang

Kegiatan promosi dagang dimaksudkan untuk meningkatkan jumlah dan frekuensi kontak dagang antara eksportir Indonesia dengan pembeli luar negeri, sekaligus meningkatkan peran dunia usaha dalam penetrasi pasar dan promosi ekspor. Beberapa kegiatan yang dilakukan terkait dengan promosi dagang antara lain: pengiriman misi dagang, partisipasi pada pameran dagang luar negeri, *In-store promotion*, penyelenggaraan *Trade Expo Indonesia (TEI)*, serta partisipasi pada pameran dengan instansi terkait di dalam negeri.

3. Kerjasama Perdagangan Internasional

Indonesia telah berpartisipasi aktif pada 227 perundingan internasional yang meliputi 70 perundingan di fora multilateral (WTO, Badan-badan Dunia), 93 perundingan di fora regional (ASEAN, APEC) dan 64 perundingan bilateral (EPA, AFTA dan Joint Commission) dengan hasil-hasil antara lain sebagai berikut:

- Meratifikasi "*International Coffee Agreement* (ICA) 2007" melalui peraturan Presiden RI No. 63 Tahun 2008, tanggal 19 Oktober 2008. Ratifikasi ICA ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan perolehan keuntungan dari komoditi kopi bagi kesejahteraan masyarakat petani maupun produsen kopi. Telah berhasil mengatasi hambatan ekspor yang diterapkan negara mitra dagang, dengan tindakan anti dumping dari beberapa Negara mitra dagang seperti Afrika Selatan dan Republik Korea atas produk ekspor Indonesia.
- ASEAN dengan Mitra Dialog, antara lain adalah:
 - a) ASEAN-Australia-New Zealand (AANZ) ditandatangani pada Februari 2009 di Hua Hin, Thailand. Persetujuan AANZ merupakan persetujuan yang komprehensif meliputi persetujuan perdagangan barang, jasa, investasi, IPR, persaingan usaha, SPS, TBT, dan kerjasama ekonomi. Diharapkan pula pada akhir tahun 2009 akan dilakukan penandatanganan persetujuan perdagangan barang ASEAN-India FTA;
 - b) Ratifikasi persetujuan perdagangan jasa ASEAN-China. Negosiasi komitmen paket 2 ASEAN-China ditargetkan akan ditandatangani pada Agustus 2009;
 - c) Persetujuan di bidang investasi ASEAN-Korea telah ditandatangani pada Pertemuan ASEAN-Korea *Commemorative Summit*, tanggal 2 Juni 2009 di Jeju-do, Korea. Saat ini, sedang dilakukan proses ratifikasi persetujuan perdagangan jasa ASEAN-Korea.
 - d) Melakukan kerjasama ekonomi APEC untuk mendorong menyelesaikan krisis ekonomi global, percepatan integrasi ekonomi regional serta mendukung proses penyelesaian perundingan WTO DDA agar dapat diselesaikan pada waktu yang tepat dengan mengkomodir kepentingan banyak anggota.
 - e) Dalam kerangka kerjasama perdagangan bilateral, kerjasama Indonesia-Jepang dalam kerangka *Economic Partnership Agreement* (IJEPA) secara efektif telah berlaku mulai pada tanggal 1 Juli 2008. Kerjasama ini merupakan yang pertama dilakukan oleh Indonesia dengan negara mitra dan dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing produk-produk ekspor Indonesia. Sejak implementasi IJEPA tanggal 1 Juli 2008

Indonesia telah mengirim 104 perawat (*nurse*) dan 104 pengasuh manusia usia lanjut (*caregiver*). Selain itu juga Jepang akan memindahkan tempat pelatihan bahasa Jepang untuk calon *nurse* dan *caregiver* ke Indonesia pada tahun 2009.

G. Standardisasi Produk

Dalam kurun waktu 2005-2009, Standard Nasional Indonesia (SNI) yang ditetapkan sebanyak 905 SNI. Dari standar yang telah ditetapkan tersebut, 173 SNI (19%) diantaranya harmonis dengan standar internasional, seperti SNI mengenai ban kendaraan bermotor, kompor gas dan perlengkapannya, helm pengaman, dan lain-lain. Sampai sekarang ini keseluruhan SNI yang telah ditetapkan sebanyak 6871 SNI, dan 588 SNI (8.56%) diantaranya harmonis dengan standar internasional. Kerjasama internasional di bidang standardisasi senantiasa ditingkatkan. Indonesia aktif berperan dalam organisasi-organisasi di bawah *International Organization for Standardization (ISO)*, antara lain *General Assembly* maupun *Technical Committee ISO* sehingga dapat menyampaikan serta memperjuangkan aspirasi dan kepentingan Indonesia dalam perumusan standar internasional.

Sejak tahun 2005, Indonesia telah mengirim notifikasi 25 regulasi teknis ke Sekretariat WTO (*outgoing notification*), yang ditujukan untuk menginformasikan kepada anggota WTO lainnya bahwa akan ditetapkan suatu regulasi teknis untuk produk tertentu, sehingga dapat membendung produk impor yang berkualitas rendah yang tidak sesuai standar. Di samping itu, telah dilaksanakan berbagai kegiatan untuk meningkatkan persepsi masyarakat terhadap standardisasi.

Namun, faktor domestik tampaknya memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap penurunan daya saing produk Indonesia dan lemahnya kinerja ekspor. Pada 2003³⁰, perdagangan dunia mengalami pertumbuhan hingga 10%, sementara pertumbuhan ekspor Indonesia hanya mencapai angka 3%. Ini menggambarkan bahwa Indonesia mengalami kendala untuk melayani permintaan pasar eksternal.

³⁰ *Economic Review Journal*, No. 198, Publish December 2004- 2

Beberapa faktor domestik yang menyebabkan rendahnya pertumbuhan ekonomi Indonesia yakni menurunnya daya saing produk Indonesia, anjloknya investasi dan prasarana yang tidak mendukung.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan menurunnya daya saing produk Indonesia. Pertama, kurs efektif yang tidak menguntungkan. Depresiasi rupiah pada tahun 1997/1998 di satu sisi berhasil meningkatkan daya saing produk Indonesia, tetapi karena inflasi dalam negeri lebih tinggi dari negara-negara pesaing, keuntungan karena depresiasi sudah tidak besar lagi. Kedua, peningkatan biaya tenaga kerja yang disebabkan kenaikan gaji (UMR) yang lebih tinggi dari produktivitas, dan berbagai permasalahan penerapan UU Tenaga Kerja yang menghambat mobilitas tenaga kerja, serta permasalahan hubungan dengan buruh.

Menurut satu estimasi, biaya tenaga kerja Indonesia dalam USD saat ini 35% lebih tinggi dibanding sebelum krisis. Ketiga, peningkatan biaya ekonomi tinggi yang disebabkan adanya korupsi, pungutan-pungutan tambahan yang berkaitan dengan birokrasi, dan meningkatnya birokrasi/peraturan-peraturan yang harus dipenuhi. Ekonomi biaya tinggi ini menurut estimasi LPEM UI jumlah cukup besar, mencapai 9 hingga 11 % dari biaya produksi (tergantung daerah dan jenis usaha). Masalah ekonomi biaya tinggi tidak saja mempunyai dampak langsung terhadap biaya, tetapi karena menciptakan ketidakpastian juga berdampak tidak langsung kepada perusahaan karena harus menyimpan inventory yang lebih tinggi dan tidak bisa dianggap reliable dalam delivery barang (sehingga mempengaruhi peran industri kita dalam *network* produksi regional dan global).

BAB IV PENUTUP

Krisis multidimensi yang melanda negara Indonesia yang mengakibatkan kondisi ekspor Indonesia yang semakin memburuk akibat krisis global. Kondisi ekspor yang membaik pada periode 2000-2006 kembali memburuk adanya kondisi dalam negeri yang belum kondusif setelah terjadinya krisis global. Hal ini mendorong pemerintah untuk mencari cara untuk memulihkannya. Sebenarnya, sebelum krisis melanda, keadaan ekspor Negeri ini masih berada dalam kondisi yang masih terpuruk. Salah satu upaya untuk mengatasi salah satu masalah dari banyak permasalahan dalam pelaksanaan ekspor adalah dengan membentuk Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI). Pemerintah telah membentuk lembaga ini lewat UU No. 2 Tahun 2009 tentang LPEI.

Proses pembentukan LPEI dinaungi sebuah undang-undang melalui pembahasan di DPR RI. Pemerintah memprakarsai Rancangan Undang-Undang (RUU) LPEI dan Menteri Keuangan telah menyerahkan RUU itu kepada Presiden pada tanggal 25 April 2007. Selanjutnya, RUU tersebut disampaikan Presiden kepada DPR melalui Surat Presiden tanggal Juni 2007. Pembentukan lembaga ekspor adalah jawaban terhadap tantangan perekonomian nasional, yang dituntut lebih ekspansif meningkatkan penetrasi ekspor. Selain itu, untuk mendorong berkembangnya sektor riil yang berkaitan dengan ekspor. Pelaku usaha ekspor sangat mengharapkan Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) dapat berperan aktif dalam mendukung bukan saja pembiayaan, namun menggali potensi dan membuka peluang ekspor. Selain itu sangat diharapkan fasilitas ini dapat juga diakses dan dimanfaatkan UMKM sebagai eksportir lemah dari segi kemampuan finansial.

Namun, harus dicamkan bahwa lembaga nonbank ini harus memiliki kemampuan dalam menunjang sistem pembayaran. Memang lembaga ini dianggap mampu memperoleh pembiayaan yang lebih luas ketimbang bank ekspor karena tidak terkendala oleh pengawasan Bank Indonesia. Justru langkah itu yang harus diseleraskan dengan cepat agar lembaga pembiayaan ekspor nonbank mampu melakukan sinergi dan koordinasi dengan *system payment* yang ada.

Faktor tersedianya fasilitas pembiayaan ekspor dengan tingkat bunga kompetitif yang ditawarkan institusi perbankan nasional merupakan hal yang dapat dipungkiri. Dukungan fasilitas pembiayaan ekspor yang murah itu dengan

sendirinya akan mengurangi *cost of fund* yang harus ditanggung perusahaan-perusahaan berorientasi ekspor. Pada gilirannya, berbagai fasilitas murah yang tersedia seperti kredit ekspor itu akan meningkatkan daya saing produk ekspor nasional. Penyediaan berbagai fasilitas yang mudah dan murah untuk menunjang ekspor memang sangat dibutuhkan. Terlebih dalam persaingan ekspor dengan negara kompetitor lainnya.

Semua negara kini berlomba memberikan kemudahan bagi eksportirnya untuk mendorong laju pertumbuhan ekspor. Hal itu didorong penurunan tarif seiring dengan berjalannya liberalisasi perdagangan merangsang meningkatnya ekspor antar negara. Tak pelak lagi, kompetisi antar negara kian tajam. Indonesia tidak hanya bersaing dengan negara sesama Asean bahkan negara di berbagai kawasan lain. Perdagangan di kawasan Asia Tenggara saja cukup strategis dengan tercapainya kesepakatan pasar bersama Asean. Apabila ini dimanfaatkan bisa mendorong ekspor Indonesia cukup signifikan. Belum lagi kawasan perdagangan bebas Asean dengan Cina, Korea Selatan, Jepang menjadi peluang bagi peningkatan ekspor yang lebih besar lagi.

Disadari, permasalahan ekspor nasional bukan saja dari sisi pembiayaan, karena banyak faktor-faktor lain dalam kondisi ekspor nasional. Kualitas produk merupakan kata kunci agar ekspor Indonesia dapat bersaing pada era pasar terbuka. Strategi peningkatan daya saing produk ekspor merupakan strategi mutlak untuk meluaskan pasar. Daya saing itu mulai dari harga yang lebih kompetitif namun berkualitas dan difrensiasi produk. Dengan kata lain, Indonesia harus mempunyai produk unggulan yang dijual dipasar ekspor. Melalui Langkah strategis itu diharapkan mampu meningkatkan kinerja ekspor. Namun, itu tidak mudah terlebih lahinya ACFTA sejak 1 Januari 2010. Pengusaha Indonesia harus berani bersaing melawan produk China yang akan makin membanjiri pasar domestik. Kuncinya adalah menciptakan produk yang berdaya saing tinggi. Bukan produk yang berkualitas tinggi, namun harus dapat bersaing dari sisi harga.

Namun demikian meningkatnya ekspor Indonesia didukung dengan membaiknya perekonomian dunia. Selain pangsa pasar di Amerika Serikat, Uni Eropa yang masih menjadi tujuan utama ekspor Indonesia, bila ekonominya semakin membaik. Selain itu penurunan pertumbuhan ekonomi Cina, negara tirai bambu itu tetap menjadi pasar ekspor yang besar. Strategi yang harus dikembangkan tetap mempertahankan dan mengembangkan pasar-pasar utama dan pada saat yang bersamaan juga melakukan terobosan ke non tradisional. Indonesia harus mencari i mencari potens pasar alternatif sebagai negara tujuan

ekspor menembus Asia Timur akan menjadi pintu masuk bagi negara-negara di Afrika, terutama untuk usaha kecil menengah yang masih membutuhkan fasilitas pembiayaan dari pemerintah



DAFTAR PUSTAKA :

BUKU DAN JURNAL

- Chacholiades, M. *International Trade Theory and Policy*. McGraw-Hill 1978
- Chaves, R. E., J. A. Frankel dan R. W. Jones. *World Trade and Payments. An introduction*. Sixth Edition. Harper Collins. New York 1993
- DR. Mari E. Pangestu makalah dalam "Debat Ekonomi ISEI 2004" di Jakarta Convention Centre 15-16 September 2004
- Ruddy N Sasadara & Dinie Suryani, "Perkembangan Ekspor-Impor Indonesia Selama Lima Tahun Terakhir Dan Prospek Tahun 2007" *Economic Review* No. 206, Desember 2006.
- Susilowati, S.H., *Dinamika Daya Saing Lada*. Jurnal Agro Ekonomi Vol.21 No.2. Oktober 2003. Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Sri Mulyani Indrawati, *Liberalisasi dan Pemerataan*. dalam *Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan*. Soetrisno, L. dan F. Umayu (Editor). PT. Tiara Wacana Yogya. Yogyakarta. 1995
- Jurnal Economic Review*, No. 211, Maret Tahun 2008
- Buku *Company Profile Indonesia EximBank*

SURAT KABAR

- Harian Kompas, Senin, 21 Desember 1998, "*Laporan Akhir Tahun Bidang Ekonomi Krisis Ekonomi 1998, Tragedi Tak Terlupakan*"
- Harian Kompas Kompas, Sabtu, 1 Maret 2008 Orin Basuki "LPEI : Meramu Pembiayaan Murah untuk Eksportir",
- Harian Investor Indonesia, *Peranan LPEI Diperlukan Saat Implementasi AC-FTA 2010*, Januari 7, 2010

UNDANG-UNDANG DAN PERTATURAN

- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia
- Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia

WEBSITE

<http://www.hukumonline.com/berita>, Indonesia Eximbank Diresmikan

<http://www.indonesiaeximbank.go.id>

<http://www.depkeu.go.id/>, arahan Menteri Keuangan pada peresmian operasionalisasi Indonesia Exim Bank 1 September 2009

<http://www.antara.co.id>, Menkeu: Penetrasi Ekspor Harus ke Pasar Baru, Rabu, 6 Januari 2010

<http://www.unisosdem.org/article> Indra Noor, Menyoal RUU Pembiayaan Ekspor,

Riwayat Hidup Penulis

Suhartono, adalah peneliti untuk bidang Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPRRI. Pada tahun 1998 menyelesaikan studi di Universitas Gadjah Mada, Fakultas Ilmu Sosial Politik, Jurusan Hubungan Internasional. Menyelesaikan studi S2 (2001) pada Graduate Program of Public Policy, Australian National University. Salah satu Penulis buku *Respons IPU terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2000; *Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurrachman Wahid (1999-2001)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2001; *Terorisme dan Tata Dunia Baru*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2002, *Mahkamah Konstitusi: Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2003; *Batas Wilayah dan Situasi Perbatasan Indonesia, Ancaman terhadap Integritas Teritorial*, Jakarta: Tiga Utama Putra, 2004; *Konflik dan Perkembangan Kawasan Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2004, *TKI dan Hubungan Indonesia Malaysia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2005. *Persiapan Menuju Pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus Provinsi Kalimantan Barat*, Jakarta Sekretariat Jenderal DPRRI 2008.

Hariyadi, adalah peneliti Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Menyelesaikan S-1 pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIPOL UGM (1990-1995). Melanjutkan program Kebijakan Publik di *Faculty of Business, Economics and Policy Studies*, Univ. Brunei Darussalam (2001-2002). Beberapa tulisan yang telah dipublikasikan antara lain, "Politik Penebangan Kayu Dan Kebijakan Penanganan Pembalakan Liar (Studi Kasus Di Provinsi Jawa Timur dan Jambi)" Majalah Ilmiah KAJIAN Vol.13, No. 2 Juni 2008. Jakarta, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI, "Nasionalisme Dalam Konteks Persoalan TKI Dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan RI-Malaysia," Editor Poltak Partogi Nainggolan. Bagian Buku "TKI dan Hubungan Indonesia - Malaysia." Jakarta: Penerbit Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2005. "Peran Perwakilan Parlemen". Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal DPR RI Bekerjasama dengan UNDP, 2008, dan "Metode Analisis Dampak Regulasi", Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Juli Panglima Saragih, lahir di Kota Tebingtinggi, Sumatera Utara, 21 Juli 1964. Saat ini bekerja sebagai Peneliti Bidang Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (PPPD), Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1990-. Menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) dari FISIP Universitas Negeri Padjadjaran Bandung, Jawa Barat tahun 1988. Menyelesaikan pendidikan paska sarjana (S2) Magister Manajemen (MM) pada Universitas Nusantara Jakarta, tahun 1999. Sejak bekerja sebagai peneliti, aktif menulis di surat kabar nasional dan lokal dan beberapa majalah dalam negeri. Penulis juga menulis buku tentang 'Desentralisasi fiskal ...' yang diterbitkan oleh Penerbit Ghalia Indonesia (GI), Jakarta. Aktif melakukan penelitian di dalam negeri serta mengikuti berbagai seminar, pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan jabatan peneliti dan keparlememen, serta ekonomi/kebijakan publik. Melakukan kunjungan kerja ke luar negeri dalam rangka studi komparasi/perbandingan dan mengikuti *training* tentang keparlemenan, demokrasi dan keuangan publik, seperti ke negara Amerika Serikat, Australia, India, Philippina, Thailand dan Vietnam.

Sri Nurhayati Qodriyatun, lahir di Yogyakarta 19 Nopember 1970. Menyelesaikan studi S-1 di Sosiologi UGM (1993) dan S-2 di PSIL UI (2005). Bekerja di P3DI Setjen DPR RI sejak tahun 1996 hingga saat ini sebagai Peneliti Kebijakan Sosial di P3DI Setjen DPR RI. Menjadi tim asistensi dalam beberapa RUU seperti RUU RPJPN 2005-2025, RUU Pengelolaan Sampah, RUU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Juga melakukan beberapa penelitian seperti Praktik Illegal Logging di Indonesia (2006), Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di NTT (Kajian Aksesibilitas Masyarakat Terhadap Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup) (2007), Kontribusi Perusahaan melalui CSR dalam Pencapaian MDGs di Daerah (2008), Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Dalam Kerangka Desentralisasi (2009). Menjadi salah satu penulis buku dalam beberapa buku bunga rampai yang berjudul *Perempuan Indonesia Menyongsong Abad 21 : Kajian Tentang Kedudukan dan Peran dalam Pembangunan* (2000), *Pembangunan Sosial: Teori dan Implikasi Kebijakan dalam Pembangunan* (2000), *Pembangunan Sosial di Era Otonomi Daerah* (2004), *Kesejahteraan Sosial: Wacana, Implementasi, dan Pengalaman Empirik* (2005), *Pembangunan Kesejahteraan Rakyat : Tinjauan Terhadap Dua Tahun Pemerintahan SBY-JK* (2006), *Prospek dan Tantangan Implementasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025* (2007).

Mandala Harefa, adalah staf peneliti Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Alumnus Program Pascasarjana, Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik–Fakultas Ekonomi di Universitas Indonesia. Penulis merupakan Peneliti Madya kepakaran Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan data dan Informasi DPR RI yang bertugas memberi dukungan kegiatan DPR dalam membuat kajian, analisa kebijakan, proses RUU menjadi undang-undang dan draf Pidato bagi Ketua DPR RI. Sebagai Peneliti telah melakukan berbagai penelitian lapangan dan telah diterbitkan di Jurnal Kajian dan dalam bentuk buku yang telah diterbitkan Oleh Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi DPR. Penulis juga aktif menulis opini di berbagai harian media masa ibukota dan daerah.