



*Konsep Pemberdayaan Petani Dalam  
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013  
Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani*

*Multikulturalisme Sebagai Landasan Bagi  
Tegaknya Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia  
Di Indonesia*

*Menggagas Perubahan Menyeluruh Undang-Undang  
Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok  
Kepegawaian Menjadi Undang-Undang Tentang Aparatur  
Sipil Negara*

*Evaluasi Terhadap Pengaturan  
Pengelolaan Keuangan Negara Menuju  
Pembaruan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003  
Tentang Keuangan Negara*

*Proses Pemberian Grasi Berdasarkan  
Undang-Undang Tentang Grasi  
Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar  
Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

*Peranan Hakim Sebagai Agent of Change  
Dalam Melakukan Reformasi Peradilan Tata  
Usaha Negara*

*Peran Perancang Peraturan  
Perundang-Undangan Dalam  
Mendukung Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat*





# **Jurnal Perundang-undangan**

**Volume 1 No.1, 2013**

**PRODIGY**

*Konsep Pemberdayaan Petani Dalam  
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013  
Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani*

*Multikulturalisme Sebagai Landasan Bagi  
Tegaknya Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia  
Di Indonesia*

*Menggagas Perubahan Menyeluruh Undang-Undang  
Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok  
Kepegawaian Menjadi Undang-Undang Tentang Aparatur  
Sipil Negara*

*Evaluasi Terhadap Pengaturan  
Pengelolaan Keuangan Negara Menuju  
Pembaruan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003  
Tentang Keuangan Negara*

*Proses Pemberian Grasi Berdasarkan  
Undang-Undang Tentang Grasi  
Sesudah Amendemen Undang-Undang Dasar  
Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

*Peranan Hakim Sebagai Agent of Change  
Dalam Melakukan Reformasi Peradilan Tata  
Usaha Negara*

*Peran Perancang Peraturan  
Perundang-Undangan Dalam  
Mendukung Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat*

**SEKRETARIAT JENDERAL  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

## **SUSUNAN DEWAN REDAKSI**

*( Board of Editor )*

**Pemimpin Umum/  
Penanggung Jawab**  
*(Responsible Person)* : K. Johnson Rajagukguk, S.H., M.Hum

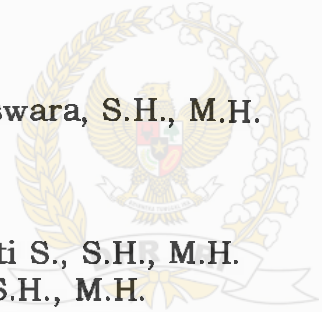
**Pemimpin Redaksi**  
*(Chief Editor)* : Nunu Nugraha Khuswara, S.H., M.H.

**Dewan Redaksi**  
*( Editors)* : Rachmi Suprihartanti S., S.H., M.H.  
Bambang Yulianto, S.H., M.H.  
Denny Supriatna, S.Sos., M.M.

**Anggota Dewan Redaksi** : Arrista Tri Maya, S.H., M.H.  
*(Associate Editors)* Mardisontori, S.Ag, LLM.  
Zaqiu Rahman, S.H., M.H.  
Khopiatuziadah, S.Ag, LLM.

**Staff Redaksi**  
*(Staff Editors)* : Safarudin Surya Lesmana, S.H., M.H.  
Aminudin, S.H.  
Riyani Shelawati, S.H., M.Kn.  
Kusdaryati, S.H.  
Ari Pujirahayu  
Anie Puji Lestari

**Design Grafis**  
*(Design Grafis)* : Kuntari, S.H.  
Laksmi Harundani, S.H., M.Kn.



## PENGANTAR REDAKSI

Puji Syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT, berkat rahmat dan karunia Nya, Deputi Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR RI pada tahun 2013 kembali menerbitkan Jurnal Perundang-undangan “Prodigy”. Jurnal ini merupakan wadah bagi Perancang Peraturan Perundang-Undangan, pejabat, dan pegawai di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI untuk menuangkan ide maupun pemikirannya dalam bidang hukum dan legislasi. Beberapa tulisan diantaranya merupakan hasil kajian lebih lanjut maupun elaborasi dari suatu naskah akademik dan Rancangan Undang-Undang, analisa dari suatu peraturan perundang-undangan, kajian dan teori dari konsepsi hukum, serta gagasan dan analisis terhadap fungsi legislasi.

Edisi kali ini menyajikan tujuh tulisan, tulisan pertama berjudul Konsep Pemberdayaan Petani Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani. Kedua, berjudul Multikulturalisme Sebagai Landasan Bagi Tegaknya Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia Di Indonesia. Ketiga, berjudul Menggagas Perubahan Menyeluruh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Menjadi Undang-Undang Tentang Aparatur Sipil Negara. Keempat, berjudul Evaluasi Terhadap Pengaturan Pengelolaan Keuangan Negara Menuju Pembaruan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Kelima, berjudul Proses Pemberian Grasi Berdasarkan Undang-Undang Tentang Grasi Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keenam berjudul Peranan Hakim Sebagai *Agent of Change* Dalam Melakukan Reformasi Peradilan Tata Usaha Negara. Terakhir, berjudul Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mendukung Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat.

Redaksi berharap dalam setiap penerbitan Jurnal “Prodigy” tulisan yang ditampilkan dapat semakin meningkat kualitasnya baik dari sisi tehnik penulisan ilmiah maupun substansi. Tentu saja kelemahan dan



kekurangan masih banyak ditemui, untuk itu kritik dan saran konstruktif dari berbagai pihak sangat kami harapkan.

Jakarta, November 2013



## **SAMBUTAN DEPUTI PERUNDANG-UNDANGAN**

Puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, berkat rahmat dan karunia-Nya Deputy Perundang-Undangan Sekretariat Jenderal DPR RI pada tahun 2013 dapat menerbitkan Jurnal Perundang-Undangan "Prodigy". Jurnal ini merupakan tulisan ilmiah di Sekretariat Jenderal DPR RI untuk menuangkan ide maupun pemikirannya dalam bidang hukum dan legislasi.

Kami berharap Jurnal Perundang-Undangan ini dapat memberi manfaat bagi pembacanya maupun sarana peningkatan kapasitas dan kapabilitas bagi Perancang Peraturan Perundang-Undangan, pejabat, dan pegawai di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI dalam memberikan dukungan keahlian kepada Dewan di bidang Legislasi. Penerbitan jurnal ini diharapkan menjadi salah satu media untuk menuangkan ide atau gagasan dari sumber daya manusia di Sekretariat Jenderal DPR RI yang handal dan profesional dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Semoga Jurnal ini dapat diterbitkan secara berkala serta bermanfaat bagi kita semua.

Jakarta, November 2013  
Deputi Perundang-Undangan

K. Johnson Rajagukguk



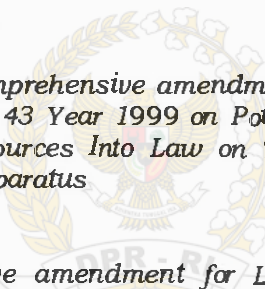
## DAFTARISI

|                                                                                                                                                                    |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Pengantar Redaksi .....</b>                                                                                                                                     | <b>iii</b> |
| <b>Sambutan Deputi Perundang-Undangan .....</b>                                                                                                                    | <b>v</b>   |
| <b>Lembar Abstrak .....</b>                                                                                                                                        | <b>vii</b> |
| <b>Artikel: .....</b>                                                                                                                                              |            |
| <b><i>Konsep Pemberdayaan Petani Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani</i></b>                                      |            |
| <i>M. Najib Ibrahim .....</i>                                                                                                                                      | <b>1</b>   |
| <b><i>Multikulturalisme Sebagai Landasan Bagi Tegaknya Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia Di Indonesia</i></b>                                                        |            |
| <i>Eka Martiana Wulansari .....</i>                                                                                                                                | <b>27</b>  |
| <b><i>Menggagas Perubahan Menyeluruh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawalan Menjadi Undang-Undang Tentang Aparatur Sipil Negara</i></b> |            |
| <i>Riyadi Santoso .....</i>                                                                                                                                        | <b>57</b>  |
| <b><i>Evaluasi Terhadap Pengaturan Pengelolaan Keuangan Negara Menuju Pembaruan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara</i></b>                  |            |
| <i>Akhmad Aulawi .....</i>                                                                                                                                         | <b>77</b>  |
| <b><i>Proses Pemberian Grasi Berdasarkan Undang-Undang Tentang Grasi Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945</i></b>            |            |
| <i>Arif Usman .....</i>                                                                                                                                            | <b>101</b> |
| <b><i>Peranan Hakim Sebagai Agent of Change Dalam Melakukan Reformasi Peradilan Tata Usaha Negara</i></b>                                                          |            |
| <i>Arrista Trimaya .....</i>                                                                                                                                       | <b>127</b> |
| <b><i>Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mendukung Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat</i></b>                                                |            |
| <i>Zaqiu Rahman .....</i>                                                                                                                                          | <b>148</b> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Kata kunci bersumber dari artikel.<br/>Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa izin dan biaya</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>Keywords sourced from the article<br/>This abstract sheet may be copied without permission and fees</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>Ibrahim, M. Najib</p> <p>Konsep Pemberdayaan Petani Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani</p> <p>Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Undang-Undang tentang Perlindungan), petani ditempatkan sebagai elemen penting serta kontributor nyata dalam pembangunan pertanian dan pembangunan ekonomi perdesaan, sehingga harus lebih diberdayakan. Pemberdayaan petani adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan petani untuk melaksanakan usaha tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan kelembagaan petani. Salah satu strategi untuk pemberdayaan petani tersebut yaitu fasilitasi pembiayaan dan permodalan untuk mengatasi permasalahan utama petani yang sulit memperoleh kredit melalui sumber permodalan atau lembaga keuangan formal. Solusi pembiayaan yang dikenalkan dalam UU Perlindungan adalah dengan pembentukan unit khusus pertanian pada bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Bank Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) untuk melayani kebutuhan pembiayaan usaha tani yang dilaksanakan dengan prosedur mudah dan persyaratan lunak.</p> <p>Kata kunci: petani, pemberdayaan petani, pembiayaan</p> | <p>Ibrahim, M. Najib</p> <p><i>Concept Of The Empowerment Of Farmers In Law No. 19 Year 2013 On The Protection And Empowerment Of Farmers</i></p> <p><i>Based on Law No. 19 Year 2013 of the Protection and Empowerment of Farmers, Farmer has an important role and a real significant contribution in the development of Agriculture and rural economic development, and must be more empowered. Empowerment of farmers is any attempts to improve the ability of farmers to implement a better Farming through education and training, counseling and mentoring, the development of systems and facilities marketing of Agricultural product, consolidation and security of agricultural land area, access to science, technology and information, and institutional strengthening of farmers. One of the strategies for the empowerment of the farmers, namely financing facility and capital to solve the main farmers problem which is found it difficult to obtain credit through capital source or formal financial institution. The solution of financing introduced in the Law is by forming a special unit of the agriculture in State-owned enterprises bank and the Regional-owned enterprises bank to serve the needs of farm business financing with easy procedure and simple requirements.</i></p> <p><i>Keywords: farmer, the empowerment of farmer, financing</i></p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Kata kunci bersumber dari artikel.<br/>Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa izin dan biaya</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p>Keywords sourced from the article<br/>This abstract sheet may be copied without permission and fees</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>Wulansari, Eka Martiana</p> <p>Multikulturalisme Sebagai Landasan Bagi Tegaknya Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia Di Indonesia</p> <p>Multikulturalisme merupakan konsep di mana sebuah komunitas dalam konteks kebangsaan dapat mengakui keberagaman, perbedaan dan kemajemukan budaya, ras, suku, etnis, dan agama. Multikulturalisme bukan sebuah ideologi yang berdiri sendiri terpisah dari ideologi lainnya. Multikulturalisme membutuhkan seperangkat konsep yang merupakan bangunan konsep yang dijadikan sebagai acuan untuk memahami, mengembangkan, dan menyebarluaskan multikulturalisme dalam kehidupan bermasyarakat. Multikulturalisme memberikan pemahaman bahwa sebuah bangsa yang plural dan majemuk adalah bangsa yang dipenuhi dengan budaya yang beragam. Multikulturalisme merupakan sebuah ideologi yang harus diperjuangkan karena dibutuhkan sebagai landasan bagi tegaknya demokrasi, Hak Asasi Manusia (HAM), dan kesejahteraan hidup masyarakatnya.</p> <p>Kata kunci: multikulturalisme, demokrasi, hak asasi manusia</p> | <p>Wulansari, Eka Martiana</p> <p><i>Multiculturalism As A Basis For Implementing Democracy And Human Rights In Indonesia</i></p> <p><i>Multiculturalism in Indonesia is a concept in which a national community can be acknowledged in the context of diversity, differences and diversity of culture, race, tribe, ethnicity, and religion. Multiculturalism is not a stand-alone ideology apart from other ideologies. Multiculturalism requires a set of concepts that are the building concept is used as a reference to understand, develop, and disseminate multiculturalism in society. A concept that provides an understanding that a plural and diverse nation is a nation that was filled with diverse cultures. Multiculturalism is an ideology that must be fought for, because it is needed as a foundation for the establishment of Democracy, Human Rights, and the welfare of its people.</i></p> <p>Keywords: multiculturalism, democracy, human rights</p> |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Kata kunci bersumber dari artikel.<br/>Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa izin dan biaya</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p>Keywords sourced from the article<br/>This abstract sheet may be copied without permission and fees</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>Santoso, Riyadi</p> <p>Menggagas Perubahan Menyeluruh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Menjadi Undang-Undang Tentang Aparatur Sipil Negara</p> <p>Perubahan menyeluruh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian tidak dapat ditunda-tunda terus, mengingat “kebutuhan” yang mendesak atas <i>perubahan setting</i> sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dengan demokrasi multipartai. Oleh karena itu berdasarkan prioritas Prolegnas 2010, Komisi II DPR RI menggagas RUU (<i>Usul Inisiatif</i>) tentang Aparatur Sipil Negara (RUU ASN). Proses panjang pembahasan RUU ASN terus berjalan hingga saat ini (lebih dari dua tahun), antara DPR dengan Pemerintah. Selama ini DPR RI dalam posisi pembahasan berfikiran lebih maju dan berani (<i>reformis</i>), namun Pemerintah dewasa ini telah dapat memahami dan sepaham dengan DPR RI untuk melanjutkan pembahasan hingga disetujuinya bersama terhadap RUU ASN menjadi UU. Diharapkan kelak dengan UU ASN ini akan menjadi dasar yang sangat strategis bagi penataan dan manajemen ASN, yaitu reformasi aparatur birokrasi didalam NKRI, dengan terwujudnya Aparatur Sipil Negara yang handal dan professional.</p> <p>Kata kunci: Aparatur, Reformasi, Kepegawaian, Birokrasi, Profesional, RUU ASN, NKRI.</p> | <p>Santoso, Riyadi</p> <p><i>To Initiate a comprehensive amendment to Law Number 43 Year 1999 on Points on Human Resources Into Law on The State's Civil Apparatus</i></p>  <p><i>A comprehensive amendment for Law No.43 Year 1999 on Fundaments of State Civil Apparatus should be done due to the need as a result of a state governance system changing within multiparty democracy. Based on Prolegnas Year 2010, Committee II of DPR RI has initiated the Bill on State Civil Apparatus. The Bill stipulate a basic management on State Civil Apparatus which shouldn't be interfered by political power, such as open-national carrier system and establishment of State Civil Apparatus Commission to guard credibility, ethics, and professionalism of State Civil Apparatus, throughout policy and supervisory for State Civil Apparatus management. The Bill is intended to be a strategic basis on the reform of management of State Civil Apparatus.</i></p> <p>Keywords: Apparatus, Reform, Bureaucracy, Professional, Democracy.</p> |

Kata kunci bersumber dari artikel.  
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa  
izin dan biaya

Keywords sourced from the article  
This abstract sheet may be copied  
without permission and fees

Aulawi, Akhmad

Evaluasi Terhadap Pengaturan  
Pengelolaan Keuangan Negara Menuju  
Pembaruan Undang-Undang Nomor 17  
Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Undang-Undang tentang Keuangan Negara) yang telah berlaku selama 10 (sepuluh) tahun dapat dikatakan menjadi tonggak yang cukup penting untuk menancapkan dasar-dasar pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Banyak peraturan perundang-undangan yang mendasarkan pengaturannya pada prinsip pengaturan pengelolaan keuangan negara dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara. Namun, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara perlu dievaluasi, yaitu: Pertama, bagaimana pertanggungjawaban keuangan negara jika dihubungkan antara definisi keuangan negara dan kerugian atau pailit yang terjadi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Kedua, evaluasi terhadap penetapan tahun anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Ketiga, evaluasi Pengajuan APBN/APBD Perubahan. Keempat, adanya ketidaksesuaian antara perencanaan dengan penganggaran. Kelima, perlunya evaluasi terhadap pengaturan ketentuan pidana.

Kata kunci: keuangan negara, pengaturan pengelolaan keuangan negara, akuntabilitas, tahun fiskal, Perubahan/Penyesuaian APBN, perencanaan dan penganggaran.

Aulawi, Akhmad

*Evaluation Of Management Of State  
Finance Toward The Renewal Of Law  
Number 17 Of 2003 On State Finance*

*Law Number 17 Year 2003 on State Finance has been prevailed for 10 (ten) years. It is a significant milestone for basis of state financial management in Indonesia. There are many regulations regarding the principle of financial management reffers to the Law. However, the provisions of the Law need to be evaluated. First, state financial accountability related to definition of state finance and the loss of state-owned enterprises or regional-owned enterprises. Second, evaluation of the determination of fiscal year in the regional budget. Third, the evaluation toward submission of budget revision. Fourth, there is disharmony between planning and budgeting. Fifth, evaluation of the criminal provisions of the Law.*

*Keywords: state finance, state financial management regulation, accountability, the fiscal year, budget submission/budget revision, planning and budgeting.*

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Kata kunci bersumber dari artikel.<br/>Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa izin dan biaya</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>Keywords sourced from the article<br/>This abstract sheet may be copied without permission and fees</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>Usman, Arif</p> <p>Proses Pemberian Grasi Berdasarkan Undang-Undang Tentang Grasi Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945</p> <p>Pengaturan grasi sebelum amandemen UUD NRI 1945 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi. Namun dalam pelaksanaannya menimbulkan banyak permasalahan, yaitu tidak diatur batasan jenis putusan pidana yang boleh dimohonkan grasi, subyek pemohon pengajuan grasi, kesempatan yang dimiliki terpidana untuk mengajukan permohonan grasi, serta jangka waktu proses pemberian grasi. Pengaturan grasi setelah amandemen UUD NRI 1945 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 proses pemberian grasi mensyaratkan adanya pertimbangan MA sebagai pelaksanaan mekanisme checks and balances dengan tidak mengurangi hak prerogatif Presiden dalam pemberian grasi. Adapun dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010, diatur kewenangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk melakukan penelitian dan pelaksanaan proses pengajuan grasi.</p> <p>Kata kunci: kekuasaan presiden, grasi.</p> | <p>Usman, Arif</p> <p><i>Granting Clemency Procces Based On Clemency Act Post The Amandement Of The 1945 Constitution Of The Republic Of Indonesia</i></p> <p><i>The stipulation on clemency prior to the amendment of UUD NRI 1945 was based on The Law No. 3 Year 1950 on Clemency Petition. However, in its implementation causes a lot of issues, such as there is no limitation of the types of sentencing decisions for clemency, subject to the applicant's clemency petition, the opportunity to apply for clemency petition, and the period of granting clemency process. Post the amendment of UUD NRI 1945, the regulation of clemency is based on Law No. 22 Year 2002 the granting of clemency as amended through Law No. 5 Year 2010 on Clemency. Based on Law No. 22 Year 2002 the granting of clemency process requires the consideration of the MA as a mechanism of checks and balances without reducing the prerogative right of the President, while Law No. 5 Year 2010 authorizes the Minister of Justice and Human Rights to conduct research and implementation process of petition for clemency.</i></p> <p><i>Key words: president authority, clemency.</i></p> |

Kata kunci bersumber dari artikel.  
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa  
izin dan biaya

Keywords sourced from the article  
This abstract sheet may be copied  
without permission and fees

Trimaya, Arrista

Peranan Hakim Sebagai *Agent of Change*  
Perubahan Dalam Melakukan Reformasi  
Peradilan Tata Usaha Negara

Pengaturan mengenai Pengadilan Tata Usaha Negara secara jelas telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Undang-Undang tentang Peradilan TUN). Pengadilan Tata Usaha Negara (Pengadilan TUN) sebagai media kontrol yuridis bagi Pemerintah sejatinya memiliki peran yang strategis untuk mengoreksi kekuasaan Pemerintah yang menyimpang. Namun saat ini kewenangan yuridis yang dimiliki oleh Pengadilan TUN masih terbatas, terutama terkait dengan penegakkan kode etik dan pedoman perilaku hakim. Untuk itu, hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (hakim TUN) wajib menjaga integritasnya dengan mematuhi kode etik dan pedoman perilaku hakim karena hakim merupakan salah satu agen perubahan dan pilar penentu dalam pengambilan keputusan untuk kepentingan penegakkan hukum di masyarakat.

Kata kunci: hakim, reformasi, peradilan TUN, penegakkan hukum

Trimaya. Arrista

*The Role Of Judge As An Agent Of  
Change In Administrative Court Reform*

State Administrative Court has clearly stipulated in Law No. 5 of 1986 as amended by Law No. 9 of 2004 on the State Administrative Court and further amended for the second time by Law No. 51 of 2009 on the State Administrative Court. State Administrative Court as judicial control media for the Government actually has a strategic role to correct distorted government power. However, the current juridical authority possessed by the State Administrative Court still has its limitations, mainly related to the enforcement of the code of ethics and code of conduct. To that end, the judge shall maintain the integrity of State Administrative Court to comply with the code of ethics and code of conduct for judges as one of the agents of change and a defining pillar in decision making for the tinterest of law enforcement in the society.

Keywords: judge, reform, state  
administrative court, law enforcement



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Kata kunci bersumber dari artikel.<br/>Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa izin dan biaya</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <p>Keywords sourced from the article<br/>This abstract sheet may be copied without permission and fees</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>Rahman, Zaqui</p> <p>Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mendukung Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat</p> <p>Peralihan kekuasaan pembentukan Undang-Undang dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memerlukan dukungan keahlian di bidang legislasi dari pihak Sekretariat Jenderal DPR (Setjen DPR), salah satunya dilakukan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan (Perancang). Perancang memiliki peran yang signifikan dalam proses pembentukan Undang-Undang, mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan. Namun masih terdapat beberapa problematika yang harus dihadapi dalam menjalankan tugasnya, baik dari sisi paradigma perancang, kelembagaan, minimnya jumlah perancang, pengaturan, mekanisme kerja, pembinaan, maupun anggaran. Problematika yang dihadapi perancang tersebut memerlukan penyelesaian dan alternatif solusi yang efektif dan implementatif guna menunjang kinerja Perancang agar lebih profesional dan optimal dalam memberikan dukungan keahlian di bidang legislasi.</p> <p>Kata kunci: perancang, peran dan problematika perancang, fungsi legislasi DPR.</p> | <p>Rahman, Zaqui</p> <p><i>Role Of Legislative Drafter In Supporting Legislative Function Of The House Of Representatives Of The Republic Of Indonesia</i></p> <p><i>The transition of legislative power from the President to the House of Representatives (DPR) requires support of legislation matters from the Secretariat General of the House of Representatives (DPR Secretariat), which is supported by the Legislative Drafter. Legislative Drafter has a significant role in law making process, including planning, preparation, and deliberation phase. However there are some problems faced in carrying out their duties, such as various paradigms within drafters, institutions, inadequate number of drafters, regulation, standard of procedure, career management, and budgeting. Problems faced by Legislative Drafter require effective and implementable alternative solutions to support the Legislative Drafter to be professional and optimal in providing support in legislation process.</i></p> <p><i>Keyword: legislative drafter, role and problems of legislative drafter, legislation function of the House of Representatives.</i></p> |



**KONSEP PEMBERDAYAAN PETANI DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR  
19 TAHUN 2013 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN  
PETANI**

**(CONCEPT OF THE EMPOWERMENT OF FARMERS IN LAW NO. 19 YEAR  
2013 ON THE PROTECTION AND EMPOWERMENT OF FARMERS)**

**M. Najib Ibrahim<sup>1</sup>**

**Abstrak**

Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani), petani ditempatkan sebagai elemen penting serta kontributor nyata dalam pembangunan pertanian dan pembangunan ekonomi perdesaan, sehingga harus lebih diberdayakan. Pemberdayaan petani adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan petani untuk melaksanakan usaha tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan kelembagaan petani. Salah satu strategi untuk pemberdayaan petani tersebut yaitu fasilitasi pembiayaan dan permodalan untuk mengatasi permasalahan utama petani yang sulit memperoleh kredit melalui sumber permodalan atau lembaga keuangan formal. Solusi pembiayaan yang dikenalkan dalam UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani adalah dengan pembentukan unit khusus pertanian pada bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Bank Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) untuk melayani kebutuhan pembiayaan usaha tani yang dilaksanakan dengan prosedur mudah dan persyaratan lunak.

Kata kunci: petani, pemberdayaan petani, pembiayaan

**Abstract**

*Based on Law No. 19 Year 2013 of the Protection and Empowerment of Farmers, Farmer has an important role and a real significant contribution in the development of Agriculture and rural economic development, and must be more empowered. Empowerment of farmers is any attempts to improve the ability of*

---

<sup>1</sup>Perancang Muda Sekretariat Jenderal DPR RI.

*farmers to implement a better Farming through education and training, counseling and mentoring, the development of systems and facilities marketing of Agricultural product, consolidation and security of agricultural land area, access to science, technology and information, and institutional strengthening of farmers. One of the strategies for the empowerment of the farmers, namely financing facility and capital to solve the main farmers problem which is found it difficult to obtain credit through capital source or formal financial institution. The solution of financing introduced in the Law is by forming a special unit of the agriculture in State-owned enterprises bank and the Regional-owned enterprises bank to serve the needs of farm business financing with easy procedure and simple requirements.*

*Keywords: farmer, the empowerment of farmer, financing*

## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Pemerintah Republik Indonesia menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani) menjadi Undang-Undang dalam Rapat Paripurna DPR pada tanggal 9 Juli 2013. Proses persetujuan RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dilakukan setelah melalui tahapan pembentukan Undang-Undang sebagaimana mestinya.<sup>2</sup> Dimulai dari penetapan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Jangka Menengah Tahun 2010-2014 sebagai RUU usul DPR,<sup>3</sup> menjadi prioritas di tahun 2011,<sup>4</sup> diluncurkan berturut-turut sebagai RUU prioritas di tahun 2012<sup>5</sup> dan 2013<sup>6</sup>. Berdasarkan penetapan Prolegnas tersebut, DPR telah mempersiapkan draft awal

---

<sup>2</sup>Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>3</sup>Angka 125 Keputusan DPR RI Nomor: 41A/DPR RI/I/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Prolegnas Tahun 2010-2014.

<sup>4</sup>Angka 6 Keputusan DPR RI Nomor: 02B/DPR RI/II/2010-2011 tentang Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2011.

<sup>5</sup>Angka 6 Keputusan DPR RI Nomor: 08/DPR RI/II/2011-2012 tentang Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2012.

<sup>6</sup>Angka 7 Keputusan DPR RI Nomor: 04/DPR RI/II/2012-2013 tentang Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2013.



Naskah Akademik dan RUU tentang Perlindungan sejak Januari 2011<sup>7</sup> dan dilakukan penyusunan di Komisi IV sebagai Alat Kelengkapan Dewan (AKD) yang menginisiasi sejak Maret 2011.<sup>8</sup>

Undang-Undang tentang Perlindungan merupakan tonggak sejarah bagi bangsa Indonesia dalam membuat kebijakan yang memihak kepada petani. Kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan pada saat ini masih bersifat parsial dan hanya mengatur kepentingan sub sektor yang terkait dengan petani, sehingga belum mengatur perlindungan dan pemberdayaan petani secara komprehensif, sistemik, dan holistik yang mampu memberikan jaminan kepastian hukum serta keadilan bagi petani dan pelaku usaha di sektor pertanian. Padahal pada masa orde baru, melalui satuan perencanaan yang diwujudkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) telah dirumuskan kebijakan pemerintah di sektor pertanian termasuk Petani di dalamnya.<sup>9</sup>

Peran penting sektor pertanian di wilayah Asia Tenggara dapat dilihat dari kontribusinya terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar lebih dari sepuluh persen dan menyediakan lapangan pekerjaan lebih dari sepertiga jumlah penduduknya.<sup>10</sup> Peran strategis sektor pertanian lainnya ditunjukkan melalui perolehan devisa, penyediaan pangan dan energi, penyerapan tenaga kerja (*pro-job*), mengurangi kemiskinan (*pro-poor*), dan pelestarian lingkungan (*pro-environment*) serta dampak ikutan keterkaitan input-output antar industri, konsumsi, dan investasi. Oleh sebab itu sektor pertanian dipandang

---

<sup>7</sup>Pembentukan Tim Penyusun Draft Awal Naskah Akademik dan RUU Perlindungan Deputi Bidang PUU Sekretariat Jenderal DPR RI.

<sup>8</sup>Keputusan Rapat Intern Komisi IV DPR RI tanggal 31 Januari 2011.

<sup>9</sup>Salah satu tujuan Repelita I Tahun 1969–1974 yaitu memenuhi kebutuhan dasar dan infrastruktur dengan penekanan pada bidang pertanian.

<sup>10</sup>Fan Zhai and Juzhong Zhuang. 2009. *Agricultural Impact of Climate Change: A General Equilibrium Analysis with Special Reference to Southeast Asia*. ADBI Working Paper No. 131. Asian Development Bank, hal. 1, 14, dan 15.

sebagai sektor yang mampu untuk memadukan pertumbuhan dan pemeratan atau mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas.

Dengan memperhatikan kondisi tersebut, memperhatikan potensi dan peluang keunggulan geografis dan sumber daya yang ada di Indonesia, serta mempertimbangkan prinsip pembangunan berkelanjutan, fokus kebijakan pemerintah seharusnya meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan mendorong sektor pertanian.<sup>11</sup> Maka di dalam *Masterplan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Tahun 2011-2025, Indonesia berusaha memposisikan diri sebagai basis ketahanan pangan dunia, pusat pengolahan produk pertanian, perkebunan, perikanan, dan sumber daya mineral serta pusat mobilitas logistik global.<sup>12</sup>

Petani sebagai pelaku sentral pembangunan sektor pertanian, selama ini telah memberikan kontribusi nyata dalam pembangunan pertanian dan pembangunan ekonomi perdesaan. Namun demikian, petani pada umumnya masih berusaha dengan skala kecil, yaitu rata-rata luas lahan usaha tani kurang dari 0,5 hektar, bahkan sebagian dari petani tidak memiliki sendiri lahan usaha tani atau disebut Petani penggarap atau buruh tani. Identifikasi kondisi sosial ekonomi petani secara baik dapat menjadi masukan bagi penentu kebijakan. Berdasarkan data statistik ternyata sebesar 75,19 persen petani hanya lulus pendidikan setingkat SD/tidak lulus SD, sebesar 23,63 persen lulus pendidikan setingkat SLTP dan SLTA, sebesar 1,18 persen lulus pendidikan setingkat Perguruan Tinggi.<sup>13</sup> Dengan latar belakang tingkat pendidikan dan kompetensi yang rendah, kemampuan mengadopsi teknologi pertanian menjadi berjalan lambat, serta tingkat

---

<sup>11</sup>Pribadi, A. 2009. "Guncangan Ekonomi Tingkatkan Penduduk Miskin". Warta Kota Serial Online, diunduh dari <http://www.wartakota.co.id/read/news/7614>., diakses tanggal 18 Maret 2013.

<sup>12</sup>Kementrian Koordinator Bidang Perekonomian. 2011. *Masterplan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia. Kementrian Koordinator Bidang Perekonomian, Jakarta.

<sup>13</sup>Kementerian Pertanian. *Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010-2014*.

ketergantungan kepada pemerintah yang tinggi, sehingga berakibat pada rendahnya produktivitas usaha tani.

Petani mempunyai posisi yang lemah dalam memperoleh sarana produksi, pembiayaan usaha tani, dan akses pasar. Selain itu, petani dihadapkan pada kecenderungan terjadinya perubahan iklim, kerentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi dan gejolak ekonomi global, serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada petani. Selama ini kerja keras petani ternyata belum diikuti dengan peningkatan kesejahteraan petani, karena secara umum pembangunan sektor pertanian masih berorientasi pada peningkatan produksi (*production oriented*) yang belum diikuti dengan pendekatan peningkatan kesejahteraan petani. Kurangnya perhatian negara terhadap kesejahteraan petani dan menganggap sektor pertanian sebagai sektor 'sebelah mata', turut menambah petani menghadapi ketidakpastian dalam berusaha tani.

## **B. Permasalahan**

Petani pada umumnya masih berusaha tani untuk kepentingan keluarganya atau bersifat subsisten dengan orientasi pada produksi pertanian. Petani dengan skala usaha kecil, serta petani penggarap atau buruh tani, dengan pendapatan terendah di sektor pertanian diidentifikasi sebagai penyebab sebagian besar kemiskinan di perdesaan<sup>14</sup>.

Salah satu subsistem pertanian yang penting adalah subsistem jasa penunjang, seperti lembaga keuangan non bank, perbankan, dan asuransi. Subsistem ini berperan untuk mendukung aliran kegiatan produksi tetap lancar dari subsistem hulu (*up stream*)<sup>15</sup> hingga ke

---

<sup>14</sup>Mason dan Baptist, 1996 dalam Tulus Tambunan. 2006. Apakah Pertumbuhan di Sektor Pertanian Sangat Krusial bagi Pengentasan Kemiskinan di Indonesia?. Kadin Indonesia-JETRO, Jakarta, hal. 8.

<sup>15</sup>Di posisi *up stream*, petani yang melakukan usaha tani memerlukan sarana produksi (contohnya benih, pupuk, pestisida), dan alat-mesin pertanian, seperti traktor atau mesin pendingin, untuk mendukung budidaya pertanian. Ketersediaan sarana

subsistem hilir (*down stream*)<sup>16</sup>. Pada kenyataannya dukungan lembaga keuangan atau perbankan dalam menyalurkan kredit atau pembiayaan kepada petani relatif masih rendah, selain itu petani tidak mampu mengakses fasilitas kredit di lembaga pembiayaan dan permodalan. Syarat *feasible* dan *bankable* usaha tani memengaruhi lembaga keuangan dan perbankan dalam menyalurkan kreditnya.

### C. Metode

Tulisan ini disajikan dengan metode deskriptif analitis dengan mengutamakan aspek yuridis normatif. Penulis memaparkan bagaimana kedudukan, konsep pemberdayaan, dan fasilitasi pembiayaan dan permodalan bagi petani dalam Undang-Undang tentang Perlindungan. Penulis juga membandingkan beberapa konsep petani dengan peraturan perundang-undangan terkait.

## II. Pembahasan

### A. Pengertian Petani

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan terdapat beberapa terminologi mengenai petani. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman yang dimaksud petani adalah orang perorangan warga negara Indonesia yang melakukan usaha tani. Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dimaksud dengan petani adalah orang perorangan warga negara

---

produksi dan alsintan input produksi yang tepat waktu, tepat cara, tepat jumlah, dan tepat kualitas menjadi syarat wajib bagi upaya-upaya mensukseskan usaha tani sekaligus melindungi dan mendorong peningkatan kesejahteraan petani.

<sup>16</sup>Pada *down stream*, petani sebagai produsen sering dihadapkan dengan hanya satu atau beberapa pembeli (monopsoni atau oligopsoni) produk pertanian. Dengan struktur pasar yang tidak sempurna tersebut, petani dieksploitasi oleh pembeli yang terbatas sehingga harga yang diterima oleh petani sangat rendah serta posisi tawar sangat lemah dengan hanya diposisikan sebagai *price taker*.



Indonesia yang melakukan usaha budidaya tanaman pangan pada lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (Undang-Undang tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan), yang dimaksud petani adalah perorangan warga Negara Indonesia beserta keluarganya atau korporasi yang mengelola usaha di bidang pertanian tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan. Usaha tani yang dikelola meliputi dari usaha hulu, usaha budidaya, usaha pasca panen, usaha pengolahan, usaha pemasaran, dan jasa penunjang. Di samping itu dalam Undang-Undang tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan memasukkan pula terminologi peternak, pekebun, pembudidaya ikan, pengolah ikan, dan nelayan, serta memberikan definisi mengenai masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, pekebun adalah petani atau korporasi yang berbadan usaha yang mengelola usaha perkebunan dengan skala usaha kurang dari 25 ha, dan/atau melakukan usaha pengolahan hasil yang tidak mencapai kapasitas unit terpasang usaha tertentu. Sedangkan peternak menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah petani yang melakukan usaha peternakan dengan skala usaha yang tidak memerlukan izin.

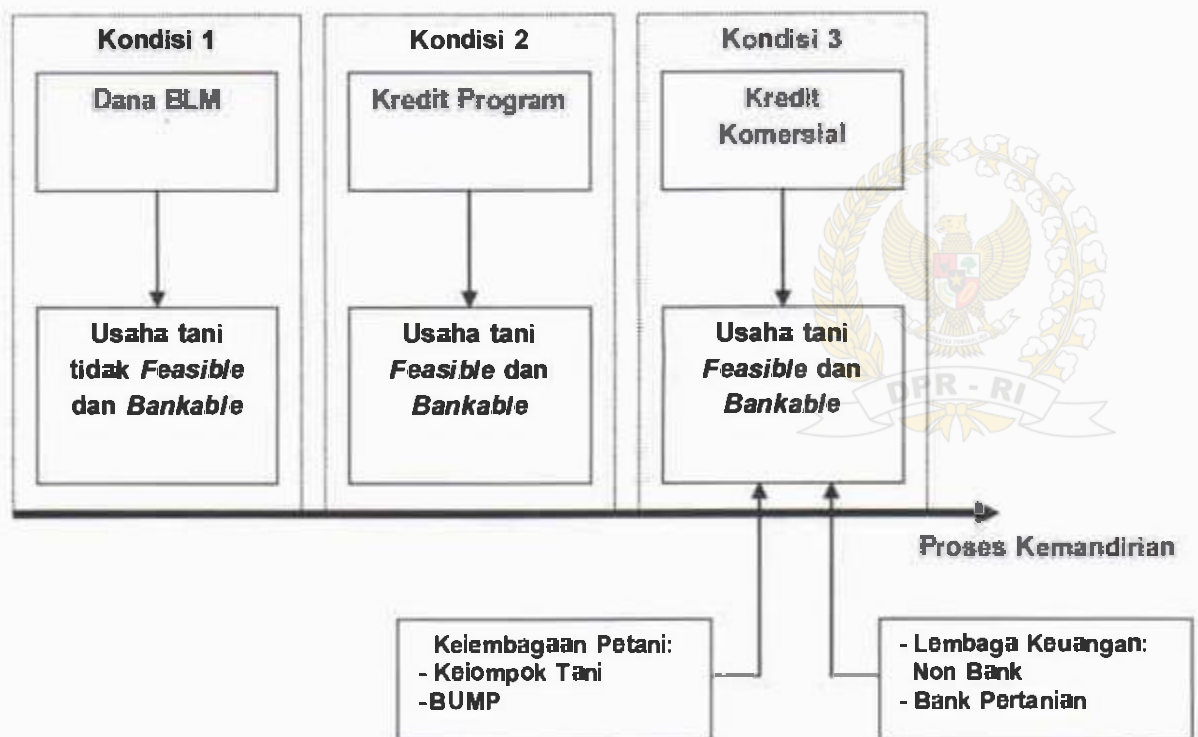
Berdasarkan beberapa terminologi tersebut, maka yang disebut petani adalah WNI orang perseorangan dan/atau beserta keluarganya yang melakukan usaha tani di bidang tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan. Usaha tani di sini bertitik pangkal dari usaha budidaya hingga pemasaran. Oleh sebab itu sasaran perlindungan dan pemberdayaan petani adalah petani, termasuk didalamnya petani penggarap tanaman pangan yang tidak memiliki lahan usaha tani dan menggarap paling luas 2 hektar; petani yang memiliki lahan dan melakukan usaha budi daya tanaman pangan ada

lahan paling luas 2 hektar; dan/atau petani hortikultura, pekebun, peternak skala usaha kecil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang tentang Perlindungan ini jangkauan pengaturan petani dibatasi untuk sektor pertanian tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan peternakan.

## **B. Pemberdayaan Petani**

Pemberdayaan petani adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan petani untuk melaksanakan usaha tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan (diklat), penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan kelembagaan petani. Pemberdayaan dilakukan melalui strategi diklat, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, penyediaan fasilitas pembiayaan dan permodalan, kemudahan akses IPTEK dan informasi, serta penguatan kelembagaan petani.

Berkaitan dengan pemberdayaan petani, perspektif holistik dibangun untuk menjelaskan fenomena kondisi petani dan usaha tani di lapangan. Tujuan pemberdayaan petani tidak hanya terkait peningkatan jumlah produksi tetapi juga agar tercapai tingkat kesejahteraan petani yang tinggi. Di bawah ini gambaran tentang aspek-aspek yang terangkum dalam pemberdayaan petani sehingga kondisi 2 dapat ditingkatkan menjadi kondisi ke 3.



### B.1. Pendidikan dan Pelatihan

Belum berkembangnya usaha tani di perdesaan dan belum berkembangnya usaha jasa pelayanan permodalan, dan teknologi, mengakibatkan citra petani dan pertanian lebih sebagai aktifitas sosial budaya tradisional, bukan sosial ekonomi yang dinamis dan menantang disebabkan oleh rendahnya pendidikan yang dimiliki petani. Rendahnya pendidikan yang dimiliki oleh petani perlu ditingkatkan melalui diklat.

Diklat kepada petani antara lain berupa pengembangan program pelatihan dan pemagangan, pemberian beasiswa untuk mendapatkan pendidikan di bidang pertanian, atau pengembangan pelatihan kewirausahaan di bidang agribisnis. Petani dengan kriteria tertentu yang sudah mendapatkan diklat serta memenuhi syarat berhak memperoleh bantuan modal dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah. Diklat ini merupakan bentuk kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan keahlian dan keterampilan petani secara

berkelanjutan. Selain Pemerintah dan Pemerintah Daerah, badan dan/atau lembaga yang terakreditasi dapat melaksanakan diklat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan memberikan sertifikasi kompetensi dengan fasilitasi dari Pemerintah dan pemerintah daerah.

## **B.2. Penyuluhan dan Pendampingan**

Tingkat penguasaan teknologi petani yang relatif terbatas di tengah persaingan pasar yang semakin ketat membutuhkan pendampingan pembinaan teknis dan manajemen secara intensif dan berkesinambungan. Sehingga diperlukan upaya-upaya untuk mewujudkan sistem penyuluhan dan pendampingan yang efektif melalui terbangunnya kelembagaan penyuluhan yang didukung dengan kapasitas dan jumlah penyuluh (PNS ataupun swadaya) yang proporsional, sarana kerja dan fasilitas operasional yang memadai, pembinaan yang berkesinambungan serta terbuka bagi masyarakat yang berminat untuk berperan serta dalam kegiatan penyuluhan.

Penyuluhan dan pendampingan dilakukan agar petani dapat melakukan tata cara budi daya, pascapanen, pengolahan, dan pemasaran yang baik; analisis kelayakan usaha; dan kemitraan dengan pelaku usaha, yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Disamping ketentuan mengenai penyuluhan dan pendampingan, juga diatur tentang larangan bagi setiap orang melakukan penyuluhan yang tidak sesuai dengan materi penyuluhan dalam bentuk teknologi tertentu yang telah ditetapkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, kecuali yang bersumber dari pengetahuan tradisional. Teknologi tertentu yaitu teknologi yang berpotensi dapat merusak lingkungan hidup, mengganggu kesehatan dan ketentraman batin masyarakat, dan menimbulkan kerugian ekonomi bagi petani, pelaku usaha, dan masyarakat yang



dapat berupa teknologi yang berkaitan dengan rekayasa genetik, perbenihan, dan pengendalian hama penyakit.

### **B.3. Pengembangan Sistem dan Sarana Pemasaran Hasil Pertanian**

Permasalahan utama yang dihadapi oleh petani di Indonesia terkait dengan akses terhadap pasar. Sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian saat ini belum terkelola dengan baik. Komoditas pertanian bersifat mudah busuk dan mudah rusak. Saluran pemasaran menjadi salah satu faktor fundamental yang mempengaruhi kualitas komoditas pertanian hingga ke konsumen terakhir. Untuk memperpendek mata rantai perdagangan komoditas pertanian, salah satu hal yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan mengembangkan institusi pasar komoditas untuk meningkatkan peran para aktor pasar agribisnis, khususnya petani, yaitu Sub Terminal Agribisnis (STA). Tujuan STA antara lain adalah memperpendek mata rantai perdagangan; membentuk harga yang wajar; meningkatkan akses pasar dan informasi, menciptakan ajang promosi produk-produk unggulan komoditas pertanian, membuka peluang pasar baru, dan memperluas jaring agribisnis; serta menciptakan forum yang mempertemukan para pelaku agribisnis, antara pihak petani produsen dan menciptakan media promosi produk unggulan agro. Contohnya STA Soropadan di Jawa Tengah yang mulai dibangun tahun 2002<sup>17</sup>.

Untuk pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian, Petani dapat melakukan kemitraan usaha dengan pelaku usaha dalam memasarkan hasil pertanian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bagi setiap orang yang mengelola pasar modern berkewajiban mengutamakan penjualan

---

<sup>17</sup>Bank Indonesia. 2011. Sub Terminal Agribisnis Soropadan Mendorong Pertumbuhan Sektor Pertanian Jawa Tengah. Serial Online, diunduh dari [http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/255E127A-C3E1-4491-88F2-DB6943477EED/14930/Boks2\\_TerminalAgroSoropadan.pdf](http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/255E127A-C3E1-4491-88F2-DB6943477EED/14930/Boks2_TerminalAgroSoropadan.pdf), diakses tanggal 05 Mei 2013.

komoditas pertanian dalam negeri. Selanjutnya, selain menentukan transaksi jual beli komoditas pertanian di pasar induk, terminal agribisnis, dan subterminal agribisnis dapat dilakukan melalui mekanisme pelelangan yang harus menetapkan harga awal yang menguntungkan petani.

#### **B.4. Konsolidasi Lahan Pertanian**

Konsolidasi lahan pertanian merupakan penataan kembali penggunaan dan pemanfaatan lahan sesuai dengan potensi dan rencana tata ruang wilayah untuk kepentingan lahan pertanian. Konsolidasi ini diutamakan untuk menjamin luasan lahan pertanian bagi Petani agar mencapai tingkat kehidupan yang layak, dilakukan melalui pengendalian alih fungsi lahan Pertanian dan pemanfaatan lahan pertanian yang terlantar. Selain itu, Pemerintah dan pemerintah daerah dapat melakukan perluasan lahan pertanian melalui penetapan lahan terlantar yang potensial sebagai lahan pertanian.

Kewajiban memberikan jaminan luasan lahan pertanian bagi Petani dilakukan dengan memberikan kemudahan untuk memperoleh tanah negara bebas yang diperuntukan atau ditetapkan sebagai kawasan pertanian. Yaitu kemudahan berupa pemberian paling luas 2 hektar tanah negara bebas yang telah ditetapkan sebagai kawasan pertanian kepada Petani serta pemberian lahan pertanian melalui penetapan lahan terlantar yang berpotensi sebagai lahan pertanian.

Kemudahan tersebut diberikan dalam bentuk hak sewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan, lebih diutamakan kepada Petani setempat yang tidak memiliki lahan dan telah mengusahakan lahan pertanian di lahan yang diperuntukkan sebagai kawasan pertanian selama 5 (lima) tahun berturut-turut atau memiliki lahan pertanian kurang dari 2 (dua) hektar. Bagi Petani yang menerima kemudahan untuk memperoleh tanah negara tersebut wajib mengusahakan lahan pertanian yang

diberikan dengan memanfaatkan sumber daya alam secara lestari dan berkelanjutan, sehingga dapat memperoleh keringanan Pajak Bumi dan Bangunan dan insentif lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Seimbang dengan kemudahan yang didapatkan Petani, maka baginya dilarang mengalihfungsikan lahan Pertanian menjadi lahan non-Pertanian dan bagi yang melanggar akan dikenai pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Sedangkan Petani yang mengalihkan lahan Pertanian kepada pihak lain secara keseluruhan atau sebagian, kecuali mendapat izin dari Pemerintah atau pemerintah daerah, dikenai sanksi administratif berupa pencabutan hak atau izin.

#### **B.5. Penyediaan Fasilitas Pembiayaan dan Permodalan**

Petani hingga saat ini belum memiliki kemampuan untuk mengakses sumber permodalan/lembaga keuangan formal, diantaranya diakibatkan oleh tidak mudahnya prosedur pengajuan kredit dan ketiadaan agunan yang dipersyaratkan, sehingga petani lebih memilih “rentenir” yang menyediakan pinjaman modal dengan cepat walau dengan tingkat bunga yang lebih tinggi dibanding lembaga keuangan formal. Hal ini pada akhirnya semakin memperburuk kondisi arus tunai (*cash flow*) dan kesejahteraan petani.

Upaya ke depan yang harus dikembangkan adalah bagaimana menjembatani kesenjangan manajemen antara lembaga perbankan formal yang kebanyakan berada di daerah perkotaan dengan petani yang tersebar di perdesaan. Sementara menunggu perbankan lebih berpihak kepada pertanian, maka pemberdayaan kelembagaan usaha kelompok untuk menjadi cikal bakal lembaga keuangan mikro di pedesaan perlu dilakukan. Pada akhirnya lembaga ini diharapkan dapat berkembang menjadi lembaga mandiri milik petani. Namun pengembangan lembaga ini membutuhkan dukungan pemerintah dalam bentuk pembinaan

manajemen dan *seed capital* kepada kelompok atau gabungan kelompok yang sudah benar-benar siap dirintis untuk tumbuh menjadi lembaga keuangan mikro di pedesaan.

#### **B.6. Kemudahan Akses IPTEK dan Informasi**

Hingga saat ini, petani dengan skala usaha kecil dihadapkan kepada keterbatasan aksesibilitas terhadap iptek, komunikasi dan informasi. Kondisi ini membutuhkan pendampingan dan ketersediaan fasilitasi pelayanan penyediaan informasi dalam proses produksi, pengolahan, pemasaran dan pembiayaan. Aspek paling penting adalah upaya pengenalan terhadap teknologi informasi dan komunikasi guna mendukung peningkatan kualitas sumber daya manusia dan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Teknologi informasi dan komunikasi mempunyai tiga peranan pokok:

1. Instrumen dalam mengoptimalkan proses pembangunan, yaitu dengan memberikan dukungan terhadap manajemen dan pelayanan kepada masyarakat.
2. Produk dan jasa teknologi informasi merupakan komoditas yang mampu memberikan peningkatan pendapatan baik bagi perorangan, dunia usaha dan bahkan negara dalam bentuk devisa hasil ekspor jasa dan produk industri telematika.
3. Menjadi perekat persatuan dan kesatuan bangsa, melalui pengembangan sistem informasi yang menghubungkan semua institusi dan area seluruh wilayah nusantara.

Teknologi komunikasi dan informasi diyakini berperan penting dalam pengembangan bisnis, kelembagaan organisasi, dan juga mampu mendorong percepatan kegiatan ekonomi dan taraf hidup masyarakat. Hal tersebut berlaku pula di sektor pertanian yaitu semakin cepat dan akuratnya arus informasi pasar dan agribisnis dari satu wilayah ke wilayah lain.

### **B.7. Penguatan Kelembagaan Petani**

Kelembagaan usaha kelompok tani saat ini banyak yang tidak berfungsi, sementara sebagian besar yang masih ada juga belum mampu berperan dalam mendukung peningkatan pendapatan petani. Untuk itu perlu dilakukan upaya-upaya bagaimana memperkuat kelembagaan usaha kelompok dan gabungan usaha kelompok untuk mampu berperan sebagai media dalam meningkatkan kapasitas anggota, sehingga mampu meningkatkan aksesibilitas kelompok maupun anggotanya terhadap sumber pembiayaan, teknologi, pasar, dan informasi pasar serta mempermudah pembinaan dan fasilitasi yang diberikan pemerintah dan masyarakat.

Pembangunan kelembagaan sebagai prasyarat keharusan dalam pengembangan agribisnis adalah bangun koperasi dan koperasi agribisnis. Secara substansial, upaya kelembagaan tersebut pada dasarnya dapat dipandang sebagai langkah menuju rekonstruksi ulang dalam penguasaan dan akses sumberdaya produktif di bidang pertanian. Korporasi petani sebagai suatu kelembagaan ekonomi adalah suatu lembaga/perusahaan yang dimiliki oleh petani. Dalam sosok tersebut, kepemilikan petani ini dinyatakan dalam bentuk kepemilikan individual dan kolektif melalui lembaga koperasi sekaligus. Kepemilikan yang sifatnya individual dirancang agar petani secara individual langsung dapat berpartisipasi dalam pengembangan kesempatan-kesempatan dan memanfaatkannya. Sedangkan kepemilikan kolektif ditujukan agar organisasi petani dapat menjalankan fungsinya. Korporasi petani pada dasarnya merupakan kumpulan petani sekaligus juga kumpulan modal, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta modal sosial seperti semangat serta dukungan dari para pihak yang memiliki kesadaran untuk terwujudnya industrialisasi pertanian di Indonesia.



Institusi atau kelembagaan adalah suatu aturan yang merupakan produk dari nilai, yang diharapkan terus berevolusi dan menjadi bagian dari budaya. Hal itu merupakan prasyarat keharusan untuk menjadi “kunci pembuka” pengembangan agribisnis yang berdaya saing, berkerakyatan dan berkeadilan. Secara operasional, sosok koperasi agribisnis dan koperasi (masyarakat, petani) semacam Badan Usaha Milik Petani dipandang sebagai bangun kelembagaan yang mampu berperan dalam mewujudkan pembangunan pertanian sebagaimana yang divisikan.

Undang-Undang tentang Perlindungan juga mengatur pembentukan kelembagaan Petani yang berupa Dewan Komoditas Pertanian yang bersifat nirlaba, merupakan gabungan dari berbagai asosiasi komoditas pertanian, dan berfungsi sebagai wadah untuk memperjuangkan kepentingan Petani dan menyelesaikan permasalahan dalam berusaha tani.

### **C. Pembiayaan Pertanian**

Keberadaan kredit benar-benar dibutuhkan oleh petani untuk tujuan produksi, pengeluaran hidup sehari-hari sebelum hasil panen terjual dan untuk pertemuan sosial lainnya. Dikarenakan penguasaan lahan tergolong sempit, upah yang mahal dan kesempatan kerja terbatas di luar musim tanam, sebagian besar petani tidak dapat memenuhi biaya hidupnya dari satu musim ke musim lainnya tanpa pinjaman. Kredit sudah menjadi bagian hidup dan ekonomi usahatani, bila kredit tidak tersedia tingkat produksi dan pendapatan usahatani akan turun drastis.

Masalah utama dalam penyediaan kredit ke petani gurem adalah adanya jurang pemisah antara penyaluran dengan penerimaan kredit. Banyak lembaga permodalan dengan berbagai skim kreditnya ditawarkan ke petani, tetapi pada kenyataannya hanya dapat diakses oleh kelompok masyarakat tertentu sedangkan petani-petani dengan

skala usaha kecil masih tetap kesulitan. Lembaga pembiayaan juga masih belum membuka pintu bagi petani, hal ini dibuktikan dengan rendahnya alokasi kredit bagi sektor pertanian. Kesadaran petani untuk meminjam kepada lembaga pembiayaan, dan bukan kepada tauke/tengkulak juga rendah. Petani beranggapan bahwa meminjam kepada lembaga pembiayaan memerlukan waktu yang sangat lama dan prosedur yang rumit.

Ashari memberikan argumentasi penyebab rendahnya alokasi kredit perbankan, yaitu: 1) perbankan memandang sektor pertanian sangat beresiko sehingga sangat hati-hati dalam pemberian kredit; 2) pihak perbankan trauma dengan pemberian KUT di masa lalu yang terjadi kurang baik; 3) banyak perbankan yang tidak mempunyai pengalaman menyalurkan kredit di sektor pertanian; 4) dominasi usaha mikro kecil memiliki kelemahan dalam manajemen dan pembukuan; serta 5) adanya resiko sosial dan status lahan yang kurang kondusif bagi perbankan.<sup>18</sup>

Lembaga kredit baik formal maupun informal di tingkat desa sangat penting untuk menutupi ketidakcukupan modal biaya usahatani dan kebutuhan lainnya. Pada kenyataannya petani lebih akses ke lembaga informal yang menyediakan suku bunga tinggi, sebaliknya petani kaya dan pelaku usaha besar lain seperti penggilingan padi, pedagang saprotan dan pedagang hasil dapat akses ke lembaga kredit formal yang menetapkan suku bunga rendah. Selain itu, permasalahan lain yang juga muncul terkait dengan lembaga perbankan adalah: 1) jangkauan pelayanan kredit/pembiayaan masih sangat terbatas; 2) persyaratan aplikasi masih sangat *rigid* sehingga tidak semua masyarakat dapat mengakses pinjaman yang disalurkan; 3) jangka waktu proses pencairan kredit relatif lama karena adanya *screening* dan *checking*; 4) biaya transaksi dianggap masih terlalu besar; 5) persyaratan agunan dengan menetapkan barang yang telah

---

<sup>18</sup>Ashari, 2009. *Peran Perbankan Nasional dalam Pembiayaan Sektor Pertanian di Indonesia*, Forum Penelitian Agro Ekonomi, (27):1.

memiliki kekuatan hukum formal sangat memberatkan; dan 6) penilaian terhadap nilai agunan cenderung sangat *underestimate* sehingga dapat berpengaruh terhadap nilai pinjaman yang diberikan.<sup>19</sup>

Syukur menemukan fakta dalam penelitiannya, bahwa penyediaan agunan merupakan persyaratan yang paling sulit dipenuhi oleh pelaku usaha pertanian. Apalagi jika agunan yang dipersyaratkan harus berupa sertifikat tanah atau bangunan. Sehingga menjadi sulit bagi pelaku usaha pertanian untuk akses terhadap sumber kredit formal.<sup>20</sup> Apalagi bukti kepemilikan tanah/lahan garapan yang dimiliki petani tidak berupa sertifikat, tetapi hanya berupa "girik". Selain itu, mayoritas petani di Jawa misalnya, hanya merupakan petani penggarap, bukan petani pemilik.

Di Indonesia, petani selalu digambarkan sebagai sosok yang kumuh, tidak berdaya, lemah modal, rendah pendidikan, kurang inisiatif, dan lain-lain. Gambaran inilah yang sering mempengaruhi jalan pikiran para pemegang kebijakan dalam mengambil keputusan, khususnya menyangkut penyaluran kredit kepada petani. Prinsip keberhati-hatian perbankan terlihat sangat ditegakkan. Pertanian sering dianggap tidak menarik oleh dunia perbankan, karena umumnya bisnis pertanian hanya dilihat *on farm*-nya, yang memang didominasi petani-petani dengan skala usaha kecil (tidak *bankable*). Tetapi, bila bisnis pertanian dilihat secara utuh sampai ke *off farm*, maka akan terlihat begitu besar potensi yang dikandung sektor pertanian.

Fungsi kredit yang strategis dalam pembangunan sektor pertanian dan perdesaan digunakan pemerintah, termasuk di banyak negara,

---

<sup>19</sup>Nurmanaf, Endang Hastuti, Ashari, Supena Friyatno, dan Bambang Wiryono. 2006. *Analisis Sistem Pembiayaan Mikro dalam Mendukung Usaha Pertanian di Perdesaan*, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Bogor.

<sup>20</sup>Mat Syukur, Endang Hastuti, Soentoro, Adang Supriatna, Supadi, Sumedi, dan Bambang W.D. Wicaksono. 2002. *Kajian Pembiayaan Pertanian Mendukung Pengembangan Agribisnis dan Agroindustri di Perdesaan*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Bogor.

sebagai salah satu instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Kredit dianggap menjadi salah satu alat yang mampu memutus 'lingkaran setan' dari masyarakat pendapatan rendah, sehingga mereka akan dapat mengakses sarana produksi lebih baik, kemudian produktivitas usahatani menjadi meningkat, dan pada akhirnya pendapatan yang rendah dapat meningkat.<sup>21</sup> Agar kredit mikro dengan tingkat bunga yang rendah mampu menurunkan kemiskinan petani, usahatani tersebut harus didorong menjadi usaha yang profitable, sehingga petani dapat mengakses tingkat bunga rendah pada awal aktivitas usahatani di daerah perdesaan.<sup>22</sup>

Berdasarkan kondisi tersebut pendirian bank pertanian memiliki urgensi karena *feature* dari usaha tani yang sangat berbeda dengan usaha-usaha komersial lainnya. Bahkan agar bank pertanian dapat memberikan pelayanan bagi nasabah secara efektif dan efisien, bank tersebut harus didesain dengan kekhasan dari karakteristik sektor pertanian dan juga pelaku usaha pertanian.

Dengan memperhatikan peluang dan potensi yang ada, bank pertanian bukan sesuatu kemustahilan untuk dapat diwujudkan. Apalagi beberapa negara juga telah menerapkannya, seperti Malaysia, Thailand, Korea, dan China yang telah berhasil mengelola bank pertanian sejak puluhan tahun yang lalu dan memberikan kontribusi nyata bagi sektor pertanian di negaranya. Selain itu bukti empiris menunjukkan jika ternyata petani mampu membayar jasa finansial (bunga) yang cukup tinggi. Potensi *repayment* tersebut sebaiknya diiringi dengan memberikan kemudahan dalam prosedur pemberian kredit. Contohnya dengan adanya divisi bank retail/mikro bersegmen khusus petani dengan sistem 'jemput bola' sehingga ada petugas bank yang secara profesional menjelaskan skim kredit dan sekaligus mempermudah proses administrasinya bagi petani. Sedangkan

---

<sup>21</sup>Ashari dan Supeno Friyatno. 2006. *Perspektif Pendirian Bank Pertanian di Indonesia*. Forum Penelitian Agro Ekonomi, 24(2): hal 108.

<sup>22</sup>ADB. 2006. *Indonesia, Strategic Vision for Agriculture and Rural Development*. Asian Development Bank, Philippines, hal 69.

beberapa skenario rancang bangun bank dapat dilakukan, antara lain: (1) pendekatan pola pendirian *credit-agricole* Perancis, (2) pola pendirian bank Bukopin, (3) *Foreign Direct Investment*, (4) mendorong bank BUMN menjadi bank pertanian, dan (5) memanfaatkan lembaga keuangan yang tumbuh dan berkembang di tingkat lokal (seperti koperasi dan LKM). Alternatif-alternatif tersebut perlu kajian untuk mengetahui biaya dan manfaatnya.<sup>23</sup>

Jika demikian maka persoalannya berada pada kemauan pemerintah. Diakui, pertanian memang memiliki risiko tinggi. Menjadi tugas pemerintah untuk mengecilkan risiko itu, di antaranya dengan memberikan regulasi yang memihak kepada sektor pertanian agar muncul kepercayaan pihak bank kepada petani dan sektor pertanian. Keberpihakan pemerintah terhadap sektor pertanian memberikan pengaruh sangat signifikan sebagai benteng bank untuk meminjamkan kreditnya kepada petani.

Namun pembentukan bank pertanian tersebut saat ini masih sulit diwujudkan untuk menjamin penyediaan fasilitas pembiayaan dan permodalan bagi petani. Argumen yang diusung di antaranya: pertama, bank kredit yang bersifat satu sektor tidak akan layak (*viable*), mengingat tidak ada bank yang terspesialisasi memenuhi semua fungsi. Kedua, bank seperti itu akan sangat bergantung pada sumber keuangan atau dana dari luar baik bujet pemerintah atau lembaga donor, dan tidak dapat memenuhi hubungan atau komplementaris antara tabungan dan investasi. Ketiga, bank yang sifatnya spesialisasi akan terisolasi dari lingkungannya dan tidak dapat menarik bagi penabung untuk membiayai pertanian. Keempat, pemberian kredit lunak bagi pertanian mendistorsi pasar untuk kredit.

Pada kondisi inilah Undang-Undang tentang Perlindungan menegaskan pembentukan lembaga permodalan pendukung yang melayani pertanian selain bank pertanian, yang realistis dilakukan

---

<sup>23</sup>Ashari dan Supeno Friyatno. 2006. Perspektif Pendirian Bank Pertanian di Indonesia. Forum Penelitian Agro Ekonomi, 24(2): hal 120.



saat ini adalah “pembentukan unit khusus pertanian” pada bank BUMN dan bank BUMD untuk melayani kebutuhan pembiayaan usaha tani, dilaksanakan dengan prosedur mudah dan persyaratan yang lunak. Selain oleh bank BUMN dan bank BUMD, pelayanan kebutuhan pembiayaan usaha tani dapat dilakukan oleh bank swasta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk melaksanakan penyaluran kredit dan/atau pembiayaan usaha tani, pihak bank berperan aktif membantu petani agar memenuhi persyaratan memperoleh kredit dan/atau pembiayaan. Pihak bank berperan aktif membantu dan memudahkan petani mengakses fasilitas perbankan. Dengan demikian, bank juga dapat menyalurkan kredit dan/atau pembiayaan bersubsidi untuk usaha tani melalui lembaga keuangan bukan bank dan/atau jejaring lembaga keuangan mikro di bidang agribisnis.

### **III. Penutup**

Undang-Undang tentang Perlindungan memberikan arah terhadap upaya memberikan perlindungan dan pemberdayaan kepada petani secara lebih jelas, tegas, dan lengkap. Petani tidak lagi dipandang ‘sebelah mata’, tetapi menjadi aktor penting yang mampu memberikan kontribusi nyata dalam pembangunan pertanian dan pembangunan ekonomi perdesaan. Undang-Undang tentang Perlindungan memberikan jaminan kepastian hukum serta keadilan bagi petani untuk mengakses, memperoleh, serta menikmati fasilitas pembiayaan dan permodalan yang mudah, murah, efektif dan efisien, sehingga negara dapat berperan nyata dalam meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kehidupan petani yang lebih baik.

Pengaturan tentang pembiayaan dan permodalan petani harus segera dilaksanakan dengan membentuk unit khusus pertanian pada bank BUMN dan BUMD sehingga dapat memudahkan petani dalam mengakses permodalan untuk melakukan usaha tani.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- ADB, *Indonesia, Strategic Vision for Agriculture and Rural Development*, Philippines: Asian Development Bank, 2006.
- Bagus Jelantik Sanjaya, AA., *Bangkitnya Ekonomi Lokal*, Depok: Azza Media, 2013.
- F. Ellis., *Agricultural Policies In Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Kementrian Koordinator Bidang Perekonomian, *Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia*, Kementrian Koordinator Bidang Perekonomian, Jakarta, 2011.
- Lee W. F., M. D. Boehlje, A. G. Nelson, and W .G. Murray, *Agricultural Finance*, Seventh Edition The Iowa State University Press Ames, 1980.
- Tambunan, Tulus., *Apakah Pertumbuhan di Sektor Pertanian Sangat Krusial bagi Pengentasan Kemiskinan di Indonesia?*, Jakarta: Kadin Indonesia-JETRO, 2006.
- Zhai, Fan and Juzhong Zhuang., *Agricultural Impact of Climate Change: A General Equilibrium Analysis with Special Reference to Southeast Asia*, Asian Development Bank, No. 131, 2009.

### Jurnal

- Ashari, *Peran Perbankan Nasional dalam Pembiayaan Sektor Pertanian di Indonesia*, Forum Penelitian Agro Ekonomi, (27):1., 2009.
- Ashari dan Supeno Friyatno, *Perspektif Pendirian Bank Pertanian di Indonesia*, Forum Penelitian Agro Ekonomi, (24):2., 2006.
- Iturrioz, Ramiro., *Agriculture Insurance*, Primer Series On Insurance, World Bank, 2009.

## Penelitian

Nurmanaf, Endang Hastuti, Ashari, Supena Friyatno, dan Bambang Wiryono, *Analisis Sistem Pembiayaan Mikro dalam Mendukung Usaha Pertanian di Perdesaan*, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Bogor, 2006.

Syukur, Mat., Endang Hastuti, Soentoro, Adang Supriatna, Supadi, Sumedi, dan Bambang W.D. Wicaksono, *Kajian Pembiayaan Pertanian Mendukung Pengembangan Agribisnis dan Agroindustri di Perdesaan*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Bogor. 2002.

## Internet

Bank Indonesia. 2011. Sub Terminal Agribisnis Soropadan Mendorong Pertumbuhan Sektor Pertanian Jawa Tengah. Serial Online, diunduh dari [http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/255E127A-C3E1-4491-88F2-DB6943477EED/14930/Boks2\\_TerminalAgroSoropadan.pdf](http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/255E127A-C3E1-4491-88F2-DB6943477EED/14930/Boks2_TerminalAgroSoropadan.pdf), diakses tanggal 05 Mei 2013.

Kompasiana. 2011. *High Cost Economy* dan Daya Saing Indonesia, diunduh dari <http://ekonomi.kompasiana.com/bisnis/2011/01/18/high-cost-economy-dan-daya-saing-indonesia/>, diakses tanggal 3 Mei 2013.

Pribadi, A. 2009. "Guncangan Ekonomi Tingkatkan Penduduk Miskin". Warta Kota Serial Online, diunduh dari <http://www.wartakota.co.id/read/news/7614>, diakses tanggal 18 Maret 2012.

Rendi A. Witular. 2010. *High Cost Economy Increase Inflation, Derails Growth*. Indonesian Trade Promotion Center-A Service Of National Agency For Export Development (Nafed)-Ministry Of Trade Republic Of Indonesia, Serial Online, diunduh dari

[Http://Www.Itpcla.Org/Modules.Php?Name=News&File=Article&Sid=84](http://www.itpcla.org/modules.php?name=news&file=article&sid=84), diakses tanggal 8 Juli 2013.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani*, UU Nomor 19 Tahun 2013, Lembaran Negara Nomor 131 Tahun 2013, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5433.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU Nomor 12 Tahun 2011, Lembaran Negara Nomor 82 Tahun 2011, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Hortikultura*, UU Nomor 13 Tahun 2010, Lembaran Negara Nomor 132 Tahun 2010, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5170.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, UU Nomor 41 Tahun 2009, Lembaran Negara Nomor 149 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5068.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Perkebunan*, UU Nomor 18 Tahun 2009, Lembaran Negara Nomor 84 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5015.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, & Kehutanan*, UU Nomor 16 Tahun 2006, Lembaran Negara Nomor 92 Tahun 2006, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4660.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Sistem Budidaya Tanaman*, UU Nomor 12 Tahun 1992.

\_\_\_\_\_. Keputusan DPR RI Nomor: 41A/DPR RI/I/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Prolegnas Tahun 2010-2014.

\_\_\_\_\_. Keputusan DPR RI Nomor: 02B/DPR RI/II/2010-2011 tentang Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2011.

\_\_\_\_\_. Keputusan DPR RI Nomor: 08/DPR RI/II/2011-2012 tentang Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2012.

\_\_\_\_\_. Keputusan DPR RI Nomor: 04/DPR RI/II/2012-2013 tentang Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2013.

\_\_\_\_\_. Keputusan Rapat Intern Komisi IV DPR RI tanggal 31 Januari 2011.





## ***CURRICULUM VITAE***

**M. Najib Ibrahim**, Tempat/Tanggal Lahir: Aceh, 29 Februari 1972. Pendidikan S1: Hukum Islam (Syari'ah), IAIN Syarif Hidayatullah-Jakarta (1997), S2: Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia (2011). Pekerjaan: Perancang Peraturan Perundang-Undangan (*Legislative Drafter*) di Sekretariat Jendral DPR RI sejak tahun 2002 sampai sekarang. Terlibat dalam beberapa Tim Kerja penyusunan Naskah Akademik dan draft RUU di Sekretariat Jederal DPR RI dan Pemerintah, pendampingan dalam proses penyusunan dan pembahasan beberapa RUU di alat kelengkapan DPR RI, menyusun konsep keterangan tertulis beberapa UU bagi Tim Kuasa DPR RI ke Mahkamah Konstitusi, Tim Asistensi Tim Pengawas Penanggulangan Bencana Gempa Bumi dan Tsunami di Aceh-Nias DPR RI 2005-2009, Tim Asistensi Pansus Kasus Penjualan Tanker (VLCC) Milik Pertamina 2005-2006, serta menjadi Narasumber hukum dan perundang-undangan di instansi pemerintah, institusi pendidikan, dan lembaga diklat. E\_mail: abuwa\_dpr@yahoo.com.

# MULTIKULTURALISME SEBAGAI LANDASAN BAGI TEGAKNYA DEMOKRASI DAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA

## (MULTICULTURALISM AS A BASIS FOR IMPLEMENTING DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS IN INDONESIA)

Eka Martiana Wulansari<sup>24</sup>

### Abstrak

Multikulturalisme merupakan konsep di mana sebuah komunitas dalam konteks kebangsaan dapat mengakui keberagaman, perbedaan dan kemajemukan budaya, ras, suku, etnis, dan agama. Multikulturalisme bukan sebuah ideologi yang berdiri sendiri terpisah dari ideologi lainnya. Multikulturalisme membutuhkan seperangkat konsep yang merupakan bangunan konsep yang dijadikan sebagai acuan untuk memahami, mengembangkan, dan menyebarluaskan multikulturalisme dalam kehidupan bermasyarakat. Multikulturalisme memberikan pemahaman bahwa sebuah bangsa yang *plural* dan majemuk adalah bangsa yang dipenuhi dengan budaya yang beragam. Multikulturalisme merupakan sebuah ideologi yang harus diperjuangkan karena dibutuhkan sebagai landasan bagi tegaknya demokrasi, Hak Asasi Manusia (HAM), dan kesejahteraan hidup masyarakatnya.

Kata kunci: multikulturalisme, demokrasi, hak asasi manusia

### Abstract

*Multiculturalism in Indonesia is a concept in which a national community can be acknowledged in the context of diversity, differences and diversity of culture, race, tribe, ethnicity, and religion. Multiculturalism is not a stand-alone ideology apart from other ideologies. Multiculturalism requires a set of concepts that are the building concept used as a reference to understand, develop, and disseminate multiculturalism in society. A concept that provides an understanding that a plural and diverse nation is a nation with diverse cultures. Multiculturalism is an ideology that must be fought for, because it is needed as a foundation for the establishment of Democracy, Human Rights, and the welfare of its people.*

---

<sup>24</sup>Perancang Muda Sekretariat Jenderal DPR RI dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Pamulang.

*Keywords: multiculturalism, democracy, human rights*

## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara kepulauan. Masyarakat yang mendiami setiap pulau di Indonesia memiliki ciri khas yang berbeda sehingga terdapat beragam etnis dan suku bangsa. Usaha memberlakukan dan membentuk keseragaman bukanlah hal yang dapat dibenarkan, sehingga menerima perbedaan perlu dipahami bersama. Semua perbedaan haruslah diikat oleh kesatuan sebagai bangsa yang satu, yaitu bangsa Indonesia. Semangat *Bhinneka Tunggal Ika* yang sering dimaknai sebagai “berbeda-beda tetapi tetap satu juga” sesungguhnya memberi ruang semua perbedaan itu. Kesadaran untuk satu sebagai bangsa Indonesia tetap menjadi muara segala perbedaan tersebut.

Cita-cita reformasi untuk membangun Indonesia baru harus dilakukan dengan cara membangun dari hasil perombakan terhadap keseluruhan tatanan kehidupan yang dibangun oleh orde baru. Inti dari cita-cita tersebut adalah sebuah masyarakat sipil demokratis; ditegakkannya hukum untuk supremasi keadilan; pemerintahan yang bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN); terwujudnya keteraturan sosial dan rasa aman dalam masyarakat yang menjamin kelancaran produktivitas warga masyarakat; dan kehidupan ekonomi yang mensejahterakan rakyat.

Indonesia baru dari hasil reformasi atau perombakan tatanan kehidupan orde baru adalah sebuah “masyarakat multikultural Indonesia” dari puing-puing tatanan kehidupan orde baru yang bercorak “masyarakat majemuk” (*plural society*). Sehingga, corak masyarakat Indonesia yang *Bhinneka Tunggal Ika* bukan lagi keanekaragaman suku

bangsa dan kebudayaannya tetapi keanekaragaman kebudayaan yang ada dalam masyarakat Indonesia.<sup>25</sup>

Kesadaran multikulturalisme di Indonesia sudah muncul sejak Indonesia terbentuk. Tetapi pada masa demokrasi terpimpin atau orde baru, kesadaran tersebut dipendam atas nama kesatuan dan persatuan. Paham monokulturalisme kemudian ditekankan. Sampai saat ini wawasan multikulturalisme bangsa Indonesia masih sangat rendah dan perlu dibangkitkan kembali *sense of multiculture*.<sup>26</sup>

Multikulturalisme merupakan ideologi yang mengakui dan mengagungkan perbedaan dalam kesederajatan baik secara individual maupun secara kebudayaan. Dalam mewujudkan masyarakat Indonesia yang multikultural, sebuah masyarakat, termasuk juga masyarakat bangsa seperti Indonesia, dilihat sebagai sebuah kebudayaan yang berlaku umum. Di dalamnya mencakup semua kebudayaan dari masyarakat yang lebih kecil yang membentuk terwujudnya masyarakat yang lebih besar.<sup>27</sup> Multikulturalisme telah digunakan oleh para pendiri bangsa Indonesia dalam mendesain apa yang dinamakan sebagai kebudayaan bangsa, sebagaimana yang terungkap dalam penjelasan Pasal 32 UUD 1945,<sup>28</sup> yang berbunyi: "kebudayaan bangsa (Indonesia) adalah puncak-puncak kebudayaan di daerah".

Dalam konteks Indonesia yang sarat kemajemukan, multikulturalisme menjadi sangat strategis untuk dapat mengelola kemajemukan secara kreatif sehingga konflik yang muncul sebagai dampak dari transformasi dan reformasi sosial dapat dikelola secara

---

<sup>25</sup>Parsudi Suparlan, Tulisan ini merupakan *Keynote Address* yang disajikan dalam Sesi Pleno I pada Simposium Internasional Jurnal Antropologi Indonesia ke-3: 'Membangun Kembali "Indonesia yang Bhinneka Tunggal Ika": Menuju Masyarakat Multikultural', Universitas Udayana, Denpasar, Bali, 16-19 Juli 2002.

<sup>26</sup>"Multikulturalisme dan Penguatan *Civil Society* di Indonesia" Diskusi yang diselenggarakan *Institute for Civil Society* (INCIS) di Universitas Indonesia, 21 November 2002.

<sup>27</sup>Hidayat Nur Wahid, *Membangun Masa Depan Bangsa di atas Pondasi Multikulturalisme*, 3 September, 2013, 09:15, [www.setneg.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view...](http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view...)

<sup>28</sup>Penjelasan Pasal 32 UUD 1945 dalam Naskah Asli UUD 1945 sebelum terjadinya Amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

cerdas dan menjadi bagian dari pencerahan kehidupan bangsa ke depan. Untuk dapat lebih memahami multikulturalisme diperlukan landasan pengetahuan berupa bangunan konsep yang relevan dan mendukung keberadaan serta berfungsinya multikulturalisme dalam kehidupan manusia Indonesia yang majemuk.

## **B. Permasalahan**

Sampai saat ini, permasalahan multikultural masih berlangsung di Indonesia. Terbukti, sepuluh tahun terakhir ini masih ada saja peristiwa-peristiwa yang berakhir tragis, melanda sejumlah daerah di Indonesia terkait dengan perbedaan agama, suku atau etnis. Adanya keberagaman di Indonesia ini berpotensi sebagai pemicu konflik yang mengarah pada kekerasan, penyerangan, perusakan, pembakaran, penganiayaan, penangkapan, dan intimidasi.

Permasalahan yang dihadapi dalam keanekaragaman sosial dalam masyarakat multikultural dan dinamika kebudayaan antara lain: Pertama, adanya konflik<sup>29</sup>, yang terdiri atas: konflik horizontal dan konflik vertikal. Konflik horizontal adalah konflik yang terjadi diantara kelompok-kelompok sosial yang sifatnya sederajat. Konflik sosial horizontal dapat berupa konflik antar suku, antar ras, agama, maupun konflik antargolongan. Konflik vertikal adalah konflik yang terjadi diantara lapisan-lapisan di dalam masyarakat. Konflik sosial vertikal dapat berupa konflik antar kelas atas dengan kelas bawah dan konflik antara pemerintah pusat dengan daerah.

Kedua, integrasi karena keterpaksaan (*coersif*). Integrasi karena keterpaksaan terjadi karena suatu ketergantungan dan mau tidak mau antar lapisan masyarakat harus saling berhubungan untuk memenuhi kebutuhan. Namun dalam integrasi yang terjadi karena paksaan

---

<sup>29</sup>Konflik adalah proses sosial disosiatif yang dapat menyebabkan perpecahan dalam masyarakat karena ketidakselarasan dan ketidakseimbangan dalam suatu hubungan masyarakat. Berdasarkan tingkatannya konflik dapat dibagi menjadi konflik horizontal dan vertikal.



biasanya ada upaya antar kelompok untuk mendominasi satu sama lain. Indonesia merupakan negara multikultural yang terdiri dari bermacam-macam etnis, ras, agama, dan suku bangsa yang masing-masing membawa bendera *primordialismenya* masing-masing. Apabila masing-masing kelompok tidak bisa saling menghargai dan mengurangi *etnosentrisme*, *stereotype*, dan *fanatisme*, maka akan menimbulkan konflik sara. Integrasi karena keterpaksaan dilihat dari segi historis juga dapat dicontohkan pada masa feodal, dimana antara golongan pemerintah kolonial, golongan Asia Timur Asing, golongan kerabat kerajaan, dan bumiputera hidup dalam satu wilayah namun tidak dapat membaur. Terdapat batas-batas yang tegas dan adanya upaya dari pemerintah kolonial untuk terus menerus mendominasi dan menjajah. Contoh lain *coersif* dalam kehidupan sehari-hari adalah pada saat terjadi demonstrasi atau unjuk rasa yang ricuh lalu polisi akan memberikan peringatan dengan gas air mata dengan tujuan mengatur para demonstran untuk menyampaikan aspirasi secara tertib dan sesuai hukum.

Ketiga, disintegrasi merupakan suatu keadaan dimana tidak ada keserasian pada bagian-bagian dari suatu kesatuan masyarakat. Disintegrasi atau kesenjangan merupakan akibat dari adanya pembangunan dimana kelas atas menguasai pembangunan yang berperan sebagai subjek sekaligus objek pembangunan, namun disisi lain kelas tengah dan bawah hanya berperan sebagai objek pembangunan. Akibatnya kelas tengah dan bawah akan mengalami eksploitasi dan diskriminasi di bidang sosial, ekonomi, dan politik. Kesenjangan inilah yang akan mempengaruhi pola hidup dan pola hubungan antar kelompok.

### **C. Metode**

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penulisan hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-

undangan (*statuteapproach*) dan pendekatan sosiologi hukum. Yang dimaksud dengan penulisan hukum normatif adalah jenis penulisan yang lazim dilakukan dalam kegiatan pengembangan Ilmu Hukum.<sup>30</sup> Selanjutnya, yang dimaksud dengan metode penulisan hukum normatif adalah suatu prosedur penulisan ilmiah untuk mengemukakan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum khususnya dari sisi normatif.<sup>31</sup> Dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statuteapproach*), yaitu Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945, sebagai Konsititusi dari Negara Kesatuan Repubik Indonesia. Pendekatan sosiologi hukum merupakan proses hukum berlangsung di dalam suatu jaringan atau sistem sosial yang dinamakan masyarakat.<sup>32</sup>

## **II. Pembahasan**

### **A. Konsep Multikulturalisme**

Multikulturalisme adalah sebuah filosofi yang juga ditafsirkan sebagai ideologi yang menghendaki adanya persatuan dari berbagai kelompok kebudayaan dengan hak dan status sosial politik yang sama dalam masyarakat modern. Istilah multikultural juga sering digunakan untuk menggambarkan kesatuan berbagai etnis masyarakat yang berbeda dalam suatu negara.

Multikulturalisme berasal dari dua kata, multi (banyak/beragam) dan kultural (budaya atau kebudayaan), yang secara etimologi berarti

---

<sup>30</sup>Bernard Arif Sidharta, *Penelitian Hukum Normatif, Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*, dalam buku *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta: 2011, hlm.142.

<sup>31</sup>Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Cetakan Ketiga, Malang,, Juli 2007, hlm.57.

<sup>32</sup>Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1990, sebagaimana dikutip oleh Firman Fajar dalam *Masyarakat Multikultural* <http://sosiologipendidikan.blogspot.com/2012/08/masyarakatmultikultural.html#sthash.LnpSjXwo.dpuf>.

keberagaman budaya.<sup>33</sup> Pengertian budaya di sini, adalah bukan budaya dalam arti sempit, melainkan budaya sebagai semua bagian manusia terhadap kehidupannya yang kemudian akan melahirkan banyak bentuk, seperti sejarah, pemikiran, budaya verbal dan bahasa.

Pengertian tersebut secara substansi mengandung pengakuan akan martabat manusia yang dapat hidup dalam keberagaman kebudayaan yang masing-masing berbeda. Dengan demikian, setiap individu merasa dihargai, sekaligus merasa bertanggungjawab untuk hidup bersama komunitasnya.<sup>34</sup>

Kesadaran multikulturalisme merupakan sebuah kecenderungan bahwa setiap manusia dilahirkan keadaannya senantiasa berbeda-beda, baik secara fisik maupun nonfisik. Perbedaan nonfisik ini bisa dalam keberagaman sistem keyakinan, budaya, adat, agama, dan tata cara ritual.<sup>35</sup>

Istilah multikulturalisme dengan cepat berkembang sebagai objek keragaman etnis dan budaya, serta penerimaan kaum imigran di suatu negara, yang pada awalnya hanya dikenal dengan istilah *pluralisme* yang mengacu pada keragaman etnis dan budaya dalam suatu daerah atau negara. Baru pada sekitar pertengahan abad ke-20, mulai berkembang istilah multikulturalisme. Istilah ini setidaknya memiliki tiga unsur, yaitu: budaya; keragaman budaya; dan cara khusus untuk mengantisipasi keanekaragaman budaya tersebut. Secara umum, masyarakat modern terdiri dari berbagai kelompok manusia yang memiliki status budaya dan politik yang sama.<sup>36</sup>

Tujuan dari multikulturalisme adalah untuk kerjasama, kesederajatan dan mengapresiasi kondisi dunia yang semakin kompleks dan tidak monokultur lagi. Dalam multikulturalisme mengakui dan

---

<sup>33</sup>Muhammad Ali, *Menuju Multikulturalisme Global*, Kompas, 3 Januari 2004.

<sup>34</sup>Choirul Mahfud, *Pendidikan Multikultural*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 75.

<sup>35</sup>*Ibid.*, hlm. 78-79.

<sup>36</sup>*Multikulturalisme & Pluralisme*, [www.risgalutfi.blog.ugm.ac.id](http://www.risgalutfi.blog.ugm.ac.id), diakses, 30 November 2011.

mengagungkan perbedaan dalam kesederajatan, baik secara individu maupun kebudayaan. Multikulturalisme disini menekankan bahwa betapa mendesaknya kehidupan yang menghormati perbedaan dan memandang setiap keberagaman sebagai suatu kewajaran serta sederajat.<sup>37</sup>

Multikulturalisme dapat dibedakan menjadi 5 (lima), yaitu terdiri atas:<sup>38</sup>

1. Multikulturalisme Isolasionis, mengacu pada masyarakat dimana berbagai kelompok kultural menjalankan hidup secara otonom dan terlibat dalam interaksi yang minimal.
2. Multikulturalisme Akomodatif, yaitu masyarakat yang memiliki kultur dominan yang membuat penyesuaian dan akomodasi tertentu bagi kebutuhan kultur kaum minoritas. Masyarakat ini merumuskan dan menerapkan undang-undang, hukum, dan ketentuan-ketentuan yang sensitif secara kultural, dan memberikan kebebasan kepada kaum minoritas untuk mempertahankan dan mengembangkan kebudayaan mereka. Begitupun sebaliknya, kaum minoritas tidak menantang kultur dominan. Multikulturalisme ini diterapkan di beberapa negara Eropa.
3. Multikulturalisme Otonomis, masyarakat *plural* dimana kelompok kultural utama berusaha mewujudkan kesetaraan (*equality*) dengan budaya dominan dan menginginkan kehidupan otonom dalam kerangka politik yang secara kolektif bisa diterima. Perhatian pokok-pokok kultural ini adalah untuk mempertahankan cara hidup mereka, yang memiliki hak yang sama dengan kelompok dominan; mereka menantang kelompok dominan dan berusaha menciptakan

---

<sup>37</sup>Saptaatmaja, S. *Multiculturalisme Educations: A Teacher Guide To Linking Context, Process And Content* karya Hilda Hernandes, diunduh dari <http://mohkusnarto.wordpress.com/masyarakat-multikulturalisme/>, diakses Selasa, 22 Desember 2009 pk. 17.00.

<sup>38</sup>Nuraini Ajeeng on: January 6, 2013, diunduh dari <http://id.shvoong.com/social-sciences/education/2203877-pengertian-multikultural/#ixzz2CGSbdgUo> .

suatu masyarakat dimana semua kelompok bisa eksis sebagai mitra seajar.

4. Multikulturalisme Kritis atau Interaktif, yakni masyarakat *plural* dimana kelompok-kelompok kultural tidak terlalu terfokus (*concern*) dengan kehidupan kultural otonom, tetapi lebih membentuk penciptaan kolektif yang mencerminkan dan menegaskan perspektif distingtif mereka. Multikultural ini, berlaku di Amerika Serikat dan Inggris yaitu perjuangan kulit hitam dalam menuntut kemerdekaan.
5. Multikulturalisme Kosmopolitan, berusaha menghapus batas-batas kultural sama sekali untuk menciptakan sebuah masyarakat di mana setiap individu tidak lagi terikat kepada budaya tertentu dan sebaliknya, secara bebas terlibat dalam percobaan-percobaan interkultural dan sekaligus mengembangkan kehidupan kultural masing-masing.

Masyarakat multikulturalisme merupakan suatu masyarakat yang terdiri atas banyak struktur kebudayaan. Hal tersebut karena disebabkan oleh banyaknya suku bangsa yang memiliki struktur budaya sendiri yang berbeda dengan budaya suku bangsa lainnya.<sup>39</sup>

Ciri-ciri dari masyarakat multikulturalisme, yaitu:<sup>40</sup> segmentasi (terbagi) ke dalam kelompok-kelompok; kurang mengembangkan konsensus (kesepakatan bersama); sering mengalami konflik; dan integrasi sosial atas paksaan dan dominasi (penguasaan) suatu kelompok atas kelompok lain.

Tipe-tipe dari masyarakat multikulturalisme, yaitu:<sup>41</sup>

- a. kompetisi seimbang, merupakan kelompok-kelompok yang ada mempunyai kekuasaan yang seimbang;
- b. mayoritas dominan, merupakan kelompok terbesar mendominasi;

---

<sup>39</sup>Kartika Pradita, Masyarakat Multikultural, diunduh dari <http://sharingkuliahku.wordpress.com/2011/09/14/pengertian-multikulturalisme/>, diakses Sabtu, 9 April 2011.

<sup>40</sup>Loc.cit., Firman Fajar.

<sup>41</sup>Ibid.



- c. minoritas dominan, merupakan kelompok kecil yang mendominasi; dan
- d. fragmentasi, merupakan masyarakat terdiri dari banyak kelompok yang kecil, tidak ada yang mendominasi.

Indonesia merupakan masyarakat multikultural. Indonesia memiliki banyak suku bangsa yang masing-masing mempunyai struktur budaya yang berbeda-beda. Perbedaan ini dapat dilihat dari perbedaan bahasa, adat istiadat, agama, dan keragaman kesenian. Latar belakang Indonesia merupakan masyarakat multikultural, adalah:<sup>42</sup>

- a. Bentuk wilayah Indonesia merupakan negara kepulauan. Terjadi isolasi geografis yang menyebabkan terjadinya kemajemukan suku bangsa/kemajemukan budaya;
- b. Keadaan geografis, letak Indonesia yang strategis di antara dua samudra dan dua benua. Orang asing masuk ke Indonesia, dengan penjajahan dan perdagangan, terjadi kemajemukan agama; dan
- c. Perbedaan cuaca dan struktur tanah di Indonesia, menyebabkan terjadinya kemajemukan mata pencaharian.

Multikulturalisme di Indonesia tercermin dalam:

1. Pasal 18 B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".
2. Pasal 32 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: "Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya".

---

<sup>42</sup>*Ibid.*

Dalam keanekaragaman dan kemajemukan bangsa Indonesia, negara melalui Undang-Undang telah menjamin hak-hak yang sama kepada seluruh rakyat Indonesia.

Multikulturalisme cukup relevan untuk diterapkan dalam suatu masyarakat majemuk (*plural*) seperti Indonesia. Multikulturalisme yang menonjolkan kesetaraan, solidarisme, keterbukaan serta dialog mampu menjadi titik temu di antara berbagai perbedaan yang ada dalam rangka hidup bersama dengan semangat kebersamaan. Dalam hal ini lembaga pendidikan dan budaya, baik Pemerintah maupun lembaga swadaya masyarakat dapat menjadi percontohan untuk menumbuhkan kesadaran multikultural di kalangan masyarakat. Dengan langkah tersebut maka dapat ditumbuhkan dialog budaya multikultural untuk saling memahami antarbudaya serta ditumbuhkan kepercayaan terhadap budaya itu sendiri atau identitas diri.

#### **B. Multikulturalisme sebagai Landasan bagi Tegaknya Demokrasi dan Hak Asasi Manusia di Indonesia**

Pengalaman Indonesia sejak awal masa kemerdekaan, khususnya pada masa demokrasi terpimpin, memperlihatkan kecenderungan kuat pada penerapan politik monokulturalisme. Dari perspektif politik Indonesia, berakhirnya sentralisme kekuasaan pada masa orde baru memaksakan monokulturalisme. Monokulturalitas, keseragaman, memunculkan reaksi balik, yang mengandung sejumlah implikasi negatif bagi rekonstruksi kebudayaan Indonesia yang pada hakekatnya multikultural.

Secara historis sejak jatuhnya Presiden Soeharto dari kekuasaannya yang kemudian disebut sebagai “Era Reformasi”, kebudayaan Indonesia cenderung mengalami disintegrasi. Krisis moneter, ekonomi, dan politik yang bermula sejak akhir tahun 1997, mengakibatkan terjadinya krisis *sosio-cultural* di dalam kehidupan bangsa dan negara di Indonesia yaitu *fabric society* yang terjalin dalam

masyarakat menjadi carut marut akibat krisis yang melanda masyarakat.

Dalam masyarakat multikultural seperti Indonesia, paradigma pemahaman timbal balik sangat dibutuhkan, untuk mengatasi efek negatif dari suatu problem disintegrasi bangsa di Indonesia. Paradigma hubungan timbal balik dalam masyarakat multikultural mensyaratkan tiga kompetensi normatif, yaitu kompetensi kebudayaan,<sup>43</sup> kompetensi kemasyarakatan<sup>44</sup>, dan kompetensi kepribadian.<sup>45</sup>

Semangat kebersamaan dalam perbedaan sebagaimana tercantum dalam Bhineka Tunggal Ika merupakan ruh atau spirit dari setiap tindakan komunikatif, khususnya dalam proses pengambilan keputusan politik, keputusan yang menyangkut persoalan kehidupan bersama sebagai bangsa dan negara di Indonesia. Jika tindakan komunikatif terlaksana dalam sebuah komunitas masyarakat multikultural, hubungan timbal balik ini akan menghasilkan beberapa hal penting, misalnya:<sup>46</sup>

- a. reproduksi kultural yang menjamin bahwa dalam konsepsi politik yang baru, tetap ada kelangsungan tradisi dan koherensi pengetahuan yang memadai untuk kebutuhan konsesus praktis dalam praktek kehidupan sehari-hari.
- b. integrasi sosial yang menjamin bahwa koordinasi tindakan politis tetap terpelihara melalui sarana-sarana hubungan antar pribadi dan

---

<sup>43</sup>*Kompetensi kebudayaan* merupakan kumpulan pengetahuan yang memungkinkan mereka yang terlibat dalam tindakan komunikatif membuat interpretasi-interpretasi yang dapat mengkondisikan tercapainya konsesus mengenai sesuatu. Hidayat Nur Wahid, *Loc.Cit.*

<sup>44</sup>*Kompetensi kemasyarakatan* merupakan tatanan-tatanan syah yang memungkinkan mereka yang terlibat dalam tindakan komunikatif membentuk solidaritas sejati, *Ibid.*

<sup>45</sup>*Kompetensi kepribadian* merupakan kompetensi yang memungkinkan seorang subjek dapat berbicara dan bertindak dan karenanya mampu berpartisipasi dalam proses pemahaman timbal balik sesuai konteks tertentu dan mampu memelihara jati dirinya sendiri dalam berbagai perubahan interaksi, *Ibid.*

<sup>46</sup>*Ibid.*

antar komponen politik yang diatur secara resmi (*legitimate*) tanpa menghilangkan identitas masing-masing unsur kebudayaan.

- c. sosialisasi yang menjamin bahwa konsepsi politik yang disepakati harus mampu memberi ruang tindak bagi generasi mendatang dan penyesuaian konteks kehidupan individu dan kehidupan kolektif tetap terjaga.

Secara konstitusional negara Indonesia dibangun untuk mewujudkan dan mengembangkan bangsa yang religius, humanis, bersatu dalam kebhinnekaan, demokratis, dan berkeadilan sosial, namun kondisi tersebut belum sepenuhnya tercapai. Konsekuensinya adalah keharusan melanjutkan proses membentuk kehidupan sosial budaya yang maju dan kreatif; memiliki sikap budaya kosmopolitan dan pluralistik; tatanan sosial politik yang demokratis dan struktur sosial ekonomi masyarakat yang adil dan bersifat kerakyatan.

Semboyan “satu bangsa, satu tanah air, dan satu bahasa, serta “Bhinneka Tunggal Ika” masih jauh dari kenyataan sejarah. Semboyan tersebut masih merupakan mitos yang perlu didekatkan dengan realitas sejarah, bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang kokoh, beranekaragam budaya, etnik, suku, ras dan agama, yang kesemuanya itu akan menjadikan Indonesia menjadi sebuah bangsa yang mampu mengakomodasi kemajemukan menjadi suatu yang tangguh sehingga ancaman disintegrasi dan perpecahan bangsa dapat dihindari.

Dengan memperhatikan pokok-pokok tentang multikulturalisme dan dihubungkan dengan kondisi negara Indonesia saat ini, kiranya menjadi jelas bahwa multikulturalisme perlu dikembangkan di Indonesia, karena dengan kebijakan inilah kita dapat memaknai Bhinneka Tunggal Ika secara baik, seimbang dan proporsional. Dengan kebijakan ini pula kita dapat membangun masa depan bangsa melalui penerapan persatuan Indonesia serta mengembangkan semangat nasionalisme.

Upaya untuk menjalankan multikulturalisme menjadi sebuah ideologi sebagai landasan bagi tegaknya Demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia, yaitu:<sup>47</sup>

- a. manusia tumbuh dan besar pada hubungan sosial di dalam sebuah tatanan tertentu, dimana sistem nilai di terapkan dalam berbagai simbol-simbol budaya dan ungkapan-ungkapan bangsa;
- b. keanekaragaman budaya menunjukkan adanya visi dan sistem dari masing-masing kebudayaan sehingga budaya satu memerlukan budaya lain. Dengan mempelajari kebudayaan lain, akan memperluas cakrawala pemahaman akan makna multikulturalisme; dan
- c. setiap kebudayaan secara internal adalah majemuk sehingga dialog berkelanjutan sangat diperlukan sebagai modal terciptanya semangat persatuan dan kesatuan.

### **B. 1. Indikator Kesadaran Multikultural**

Secara sosio kultural, bangsa Indonesia tidak hanya memiliki satu ragam sosial budaya, melainkan juga mempunyai bermacam-macam sosial budaya yang sangat beragam. Setiap daerah di Indonesia memiliki struktur dan budaya yang cenderung berbeda. Lebih dari 200 juta jiwa dengan 300 suku dan 200 bahasa menjadikan Indonesia sebagai negara multi etnis, multi bahasa, multi ras, dan multi agama maupun aliran yang ada di dalamnya.<sup>48</sup>

Multikultural yang dimiliki oleh bangsa Indonesia mempunyai dua sisi potensi yang saling berlawanan. Satu sisi multikultural merupakan kekayaan khazanah budaya yang dapat dibanggakan, namun sisi lain multikultural mempunyai potensi konflik yang disebabkan kurangnya kesadaran untuk hidup bersama dalam keadaan penuh kedamaian, kasih sayang dan rasa kemanusiaan.

---

<sup>47</sup>*Ibid.*

<sup>48</sup>Abdullah Hadziq, *Meta kecerdasan dan Kesadaran Multikultural: Pemikiran Psikologi Sufistik Al-Ghazali*, RaSail Media Group, Semarang, 2013, hlm. 36.



Karena minimnya kesadaran tersebut maka sangat mudah terjadi hal-hal yang berbau kekerasan di Indonesia seperti pembunuhan terhadap pengikut partai politik komunis Indonesia pada tahun 1965, kekerasan terhadap etnis China di Jakarta pada tahun 1998 dan kekerasan sara di Maluku Utara antara umat Islam dan Kristen pada tahun 1999-2003.<sup>49</sup> Peristiwa dan keadaan yang jauh dari rasa kemanusiaan tersebut, mendorong semua umat memiliki kesadaran multikultural yang sangat diperlukan dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan beragama. Kesadaran multikultural dapat digambarkan melalui berbagai karakteristik sebagai berikut: memiliki kesadaran untuk belajar hidup dalam berbagai perbedaan; kesadaran untuk saling percaya; kesadaran untuk saling menghargai; berfikir terbuka; kesadaran ke arah resolusi konflik dan rekonsiliasi dari kekerasan.<sup>50</sup>

Kesadaran untuk belajar hidup dalam berbagai perbedaan, maksudnya adalah sikap toleransi dalam menghadapi berbagai perbedaan pandangan, pendapat dan keyakinan. Toleransi disini adalah kesiapan dan kemampuan batin untuk belajar hidup bersama orang lain yang berbeda dalam berbagai hal. Kesadaran untuk saling percaya adalah rasa saling menjauhkan diri dari prasangka buruk dalam rangka penguatan kultural. Sedangkan kesadaran saling menghargai merupakan sikap mendudukan semua manusia dalam relasi kesetaraan, tidak ada superioritas maupun inferioritas, karena saling menghargai sesama manusia merupakan nilai universalitas semua agama. Kesadaran ke arah resolusi konflik dan rekonsiliasi dari kekerasan merupakan suatu sikap yang tulus dengan mengikut sertakan ajaran agama sebagai solusi penyelesaian konflik ke arah rekonsiliasi tanpa menggunakan kekerasan.

---

<sup>49</sup>*Ibid.*

<sup>50</sup>Masyharuddin, *Mendisain Pendidikan Agama dalam Persepektif Multikultural*, Journal Aladdin, Vol.1, No.2, Juli-Desember, 2006, hlm. 22.

Selain indikator kesadaran multikultural di atas, juga terdapat indikator lain yang dapat menggambarkan kesadaran multikultural, yaitu memiliki kesadaran untuk mengapresiasi terhadap kenyataan pluralisme budaya dalam masyarakat, kesadaran untuk mengakui terhadap harkat dan martabat manusia serta hak asasinya, dan memiliki kesadaran untuk mengembangkan tanggungjawab manusia terhadap bumi tempat manusia itu hidup dan berpijak.<sup>51</sup>

## **B.2. Faktor yang Mempengaruhi Kesadaran Multikultural**

Tinggi rendahnya kesadaran multikultural di Indonesia terjadi tentu bukan tanpa sebab, faktor yang berpengaruh terhadap kesadaran multikultural meliputi:<sup>52</sup>

### **a. Pemahaman konsep multikultural**

Multikultural sebagai konsep memberikan pengertian bahwa hidup dalam komunitas sosial yang beragam, memerlukan pemahaman tentang pentingnya belajar hidup dalam perbedaan, rasa saling percaya, saling memahami dan saling menghargai.

Pemahaman tentang konsep multikultural sangat diperlukan, karena dapat mempengaruhi kesadaran multikultural dalam konteks hidup bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat, yang didalamnya terdapat keberagaman budaya, ras, etnis, agama, dan berbagai aliran yang berbeda.

Adanya kesadaran multikultural menjadi sangat penting, karena jika tidak disadari oleh seluruh komponen bangsa dan masyarakat, kemungkinan besar akan terus menjadi konflik horisontal yang berakibat pada timbulnya kekerasan, kerusakan dan ketidakamanan baik secara fisiologis maupun psikologis.

### **b. Sikap multikultural yang akomodatif**

---

<sup>51</sup>H.A.R. Tilar, *Kekuasaan dan Pendidikan Suatu Tinjauan dari Persepektif Kultural*, Indesia Tera, Magelang, 2003, hlm. 170-172.

<sup>52</sup>Abdullah Hadziq, *Op.Cit.*, hlm. 40.

Di Indonesia banyak terdapat ragam budaya, kelompok, etnis, agama dan beberapa aliran yang bersifat primordial. Oleh karena itu bangsa Indonesia sebagai bangsa majemuk yang rawan konflik memerlukan sikap multikultural yang akomodatif berbasis nilai keagamaan dan kebersamaan dalam perbedaan suku, budaya, agama, dan aliran kepercayaan. jika masing-masing komponen bangsa tidak mempunyai sikap multikultural yang akomodatif, kemungkinan besar akan muncul sikap yang berlawanan dengan semangat nilai-nilai multikultural.

Sikap multikulturalisme yang akomodatif merupakan pemahaman, kesadaran, dan komitmen persamaan dan keadilan terhadap keakaragaman budaya, kelompok, etnis, dan agama yang ada di Indonesia sebagai bangsa majemuk sehingga konflik yang disebabkan oleh kemajemukan yang ada di Indonesia dapat dihindarkan.

c. Paradigma baru yang lebih toleran

Salah satu sebab munculnya konflik sosial adalah benturan kepentingan politik, ideologi, dan agama.<sup>53</sup> Oleh karena itu, dalam menghadapi kemajemukan budaya yang berdampak negatif maka diperlukan paradigma baru yang lebih toleran, yaitu paradigma yang bernuansa pendidikan multikultural. Paradigma ini diharapkan dapat mengarahkan anak didik untuk bersikap toleran dan inklusif terhadap realitas masyarakat yang beragam baik dalam hal budaya, suku, ras, etnis, maupun agama.

Dengan paradigma yang bernuansa pendidikan multikultural tersebut, anak didik ke depan diharapkan memiliki kesadaran multikultural dalam bentuk sikap apresiatif terhadap budaya positif orang lain dan pandangan yang luas bahwa perbedaan merupakan hal yang wajar dan manusiawi.

---

<sup>53</sup>Syafri Sairin, *Telaah Pengelolaan Keresasian Sosial dari Literatur Luar Negeri dan Hasil Penelitian Indonesia*, Jakarta, Kerjasama KLH dan UGM, 1992, hlm 66.

d. Teologi multikultural

Pemikiran teologi yang bersifat multikultural dilatarbelakangi oleh adanya keragaman identitas manusia, latar belakang kesejarahan, pengalaman hidup dan kecenderungan psikologinya.<sup>54</sup> Kemajemukan agama, keragaman pandangan, pemikiran, aliran, mazhab, partai, golongan, kultur dan tradisi, merupakan tuntutan pentingnya kesadaran berbasis multikultural, karena kesadaran ini dalam konteks multikultural merupakan sebuah keniscayaan yang tidak bisa ditolak.<sup>55</sup>

Dengan demikian, pemikiran yang bernuansa teologi multikultural sangat dimungkinkan dapat berpengaruh positif terhadap kesadaran multikultural dalam menghadapi kehidupan dan permasalahan yang plural dan majemuk.

**B.3. Agenda Jangka Menengah dan Panjang Multikulturalisme sebagai Landasan Tegaknya Demokrasi dan HAM di Indonesia**

Untuk jangka waktu menengah dan panjang, ada lima agenda yang perlu dilakukan untuk multikulturalisme menjadi sebuah ideologi sebagai landasan bagi tegaknya demokrasi dan HAM di Indonesia, yaitu:<sup>56</sup> Pertama, bagaimana agar seluruh komponen bangsa dapat kembali pada komitmen bersama yang mendasari lahirnya Republik Indonesia. Kita perlu menghidupkan kembali dalam arti yang sedalam-dalamnya semangat sumpah pemuda, cita-cita para pendiri bangsa, serta penghayatan dan pengamalan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan cita-cita di awal kemerdekaan dan cita-cita reformasi. Penerimaan terhadap landasan dasar negara ini akan menghindarkan bangsa Indonesia dari konflik ideologi yang tidak berkesudahan.

---

<sup>54</sup>M Ainul Yaqin, *Pendidikan Multikultural Cross-Cultural Understanding untuk Demokrasi dan Keadilan*, Nuansa Aksara, Yogyakarta, 2005, hlm.3-4.

<sup>55</sup>Azyumardi Azra, *Pendidikan Agama: Membangun Multikulturalisme di Indonesia*, dalam Zakiyuddin Baidhaw, Erlangga, Jakarta, 2005, hlm. 7.

<sup>56</sup>*Ibid.*

Kedua, mengonsolidasikan demokrasi. Dalam rangka konsolidasi demokrasi, ada empat hal yang harus ditempuh bangsa Indonesia yaitu:

1. membangun landasan konstitusional yang mampu menjamin keberlangsungan demokrasi. Untuk ini diperlukan Undang-Undang Dasar yang telah mengalami pembaruan dalam bentuk amandemen, sesuai dengan keadaan nasional maupun global, yang dipengaruhi oleh perkembangan teknologi informasi dan globalisasi dengan segala akibatnya;
2. membangun serta memperkuat institusi-institusi demokrasi, seperti: berlakunya trias politika dalam kehidupan politik, berkembangnya masyarakat madani, dan berlangsungnya supremasi hukum. Di samping itu, perlu dipertegas berbagai hal yang berkaitan dengan tugas-tugas pokok POLRI dan TNI dalam sistem pertahanan dan keamanan;
3. menaati proses dan mekanisme demokrasi, antara lain: saling menghargai perbedaan pendapat, menyelesaikan konflik melalui dialog dan cara damai, menabukan penggunaan kekerasan atau ancaman kekerasan dalam menyelesaikan konflik, dan menghindari politisasi agama; dan
4. penghormatan terhadap HAM, antara lain dalam bentuk: menjamin *civil and political rights* yang merupakan dasar demokrasi dan menjamin kebebasan menyatakan pendapat, berserikat, dan lain-lain.

Ketiga, membangun hubungan yang setara dan adil antara pusat dan daerah. Hal ini diwujudkan, antara lain dengan:

1. melaksanakan otonomi daerah secara bertahap tapi bersungguh-sungguh, termasuk mempersiapkan berbagai peraturan perundang-undangan dan infrastruktur yang memadai; dan
2. menjamin keadilan dalam pembagian kekayaan antara pusat dan daerah, serta antara daerah yang kaya dengan yang miskin.



Keempat, mengembalikan momentum pembangunan nasional, yang dilaksanakan dengan merujuk pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah disempurnakan serta sejalan dengan aspirasi rakyat yang tertuang dalam berbagai Ketetapan MPR, terutama dalam mewujudkan kehidupan demokrasi dan penghormatan pada hak-hak asasi manusia sebagai wahana tercapainya masyarakat madani. Kembalinya momentum pembangunan diupayakan dapat mencapai pertumbuhan minimum yang mampu menampung dan menyiapkan lapangan kerja bagi generasi penerus yang semakin meningkat jumlahnya dari tahun ke tahun.

Kelima, memperbaiki citra Republik Indonesia di dunia internasional. Dengan cara mengembalikan peran Indonesia dalam kancah kehidupan regional maupun internasional, dalam mewujudkan tata kehidupan global baru yang adil dan damai. Di samping itu, perbaikan citra dilakukan dengan penanganan yang serius terhadap berbagai permasalahan di dalam negeri. Politik luar negeri dikembangkan dan dilaksanakan secara terencana dan sistematis, untuk mencapai sasaran yang jelas. Hal penting lainnya dalam rangka membangun multikulturalisme menjadi sebuah ideologi sebagai landasan bagi tegaknya demokrasi dan HAM di Indonesia, yaitu adalah melalui kebijakan strategi kebudayaan nasional.

Keunggulan diangkat untuk didayagunakan sebaik-baiknya dalam pembangunan nasional, sedangkan hambatan budaya diatasi melalui pendekatan kultural yang seksama. Kepada anak-anak bangsa, sejak usia dini harus ditanamkan keyakinan bahwa penduduk negara kita yang multikultural merupakan suatu mozaik yang membentuk suatu gambar indah, dalam kesatuan bangsa di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Strategi kebudayaan nasional pada dasarnya merupakan strategi untuk membangun suatu pedoman bagi kehidupan bersama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Ciri

bangsa Indonesia yang pluralistik dan multikultural menyebabkan strategi kebudayaan nasional harus diisi dengan nilai-nilai yang tepat, diantaranya prinsip mutualisme, yakni kebersamaan dan kerjasama yang memberi manfaat kepada semua pihak yang bekerjasama, bukan yang hanya searah dan menguntungkan satu pihak saja.

Strategi kebudayaan nasional Indonesia juga harus diisi dengan nilai-nilai yang mendorong kemajuan bangsa, dimulai dengan membangun manusia yang cerdas hidupnya, yang bukan hanya cerdas otaknya tetapi lebih penting lagi mempunyai kehidupan yang berharkat dan bermartabat tinggi, tidak rendah diri, sehingga mampu mendesain sendiri arah dan tujuan membangun bangsa dan negara, tanpa ketergantungan terhadap pihak asing, baik negara atau kekuatan asing. Dengan kata lain, menjadi tuan di negeri sendiri.

Dalam konteks ini nasionalisme merupakan landasan utama membangun negara. Dengan mempertahankan nasionalisme yang diperoleh melalui perjuangan kemerdekaan yang berat dan tangguh, kerjasama dengan dunia internasional dilandasi oleh prinsip kesetaraan dan kemitraan, bukan ketergantungan. Inilah yang harus ditanamkan pada bangsa Indonesia dalam pendidikan mengenai karakter dan pekerti bangsa. Banyak pihak, baik masyarakat awam, birokrat maupun intelektual sekalipun, dewasa ini sering tidak menyadari bahwa nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi pedoman bagi kehidupan berbangsa dan bernegara sebagai bangsa Indonesia telah ditetapkan oleh para pendiri bangsa Indonesia secara serius sejak sebelum kemerdekaan dan tertuang pada Dasar Negara Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **B.4. Nilai-nilai Kebudayaan Nasional dalam Multikulturalisme di Indonesia**

Dalam risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan sidang Panitia Persiapan

Kemerdekaan Indonesia (PPKI), memuat proses penyusunan isi pasal-pasal dalam UUD 1945 oleh para pendiri bangsa untuk menjadi pedoman bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai budaya yang dipilih pendiri bangsa itu sebagai pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara berkenaan dengan kebersamaan, kesetaraan dan keadilan, perlindungan, kesejahteraan rakyat, serta kemartabatan tinggi.

Para pendiri bangsa menghendaki bahwa negara yang didirikan adalah negara pengurus, yakni negara yang mengurus rakyatnya sebaik-baiknya dan tidak menjadi negara kesatuan (*machtsstaat*) melainkan menjadi negara hukum (*rechtsstaat*). Para pendiri negara menolak dan menentang individualisme dan liberalisme dan memilih jiwa kebersamaan dan kekeluargaan serta gotong royong. Para pendiri negara menolak kedaulatan individu dan mengusulkan kedaulatan rakyat. Namun dengan lenyapnya individualisme ini, tidaklah sampai hak warga negara dihilangkan semena-mena. Dalam kedaulatan rakyat, hak warga negara dipelihara namun dibatasi oleh rasa bersama, yaitu oleh semangat kebersamaan dan kekeluargaan. Dengan tidak dihapuskannya hak individu secara semena-mena itu, berarti hak individu (dalam arti hak warga negara) tetap dihormati, yang dibatasi oleh kolektivisme.

Makna kata-kata “harus ada pertanggungungan kepada rakyat” dalam kaitan dengan negara pengurus mengingatkan kepada pemikiran baru dewasa ini mengenai *good governance*. Oleh karena itu dalam mengisi kemerdekaan ini, tugas nasional yang harus diemban adalah menciptakan *good governance* Indonesia dengan kriteria khas Indonesia, yaitu bila pemerintahan negara mampu melakukan kepengurusannya, sebagai berikut:<sup>57</sup>

1. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

---

<sup>57</sup>M Ainul, *Op.cit.*, hlm.6.

- kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan dan keadilan sosial;
2. menjamin tiap-tiap warga negara berhak memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan;
  3. menjamin tiap-tiap warga negara berhak memperoleh kemerdekaan untuk berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya, pemerintahan negara berkewajiban memajukan pendidikan dan kebudayaan nasional Indonesia; dan
  4. menjamin bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Norma-norma di atas merupakan norma bagi *the modernizing elite* bangsa, khususnya kaum birokrat dan kaum akademisi. Dalam situasi dan kondisi saat ini norma-norma tersebut dapat dijabarkan melalui:<sup>58</sup> pertama, rakyatlah yang dibangun. Rakyat harus dilihat sebagai subyek bukan obyek, sebagai aset bukan beban serta sebagai potensi pembangunan, bukan hambatan. Kedua, pendidikan adalah untuk mencapai kehidupan yang cerdas dan mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia. Mencerdaskan kehidupan bangsa adalah suatu konsepsi budaya, bukan sekedar konsepsi biologis-genetika. Pendidikan bukan semata-mata untuk menghasilkan otak yang cerdas melainkan juga untuk mencapai kemajuan adab, budaya dan persatuan.

Ketiga, sistem perekonomian didesain untuk kesejahteraan rakyat, walaupun hak individu tidak hilang sebagaimana yang tersirat dalam Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keempat, kesadaran akan kedaulatan negara dan kedaulatan rakyat. Prinsip kesetaraan dan keadilan tidak saja berkaitan dengan suku bangsa, agama, daerah, melainkan juga dengan gender. Kelima,

---

<sup>58</sup>*Ibid.*

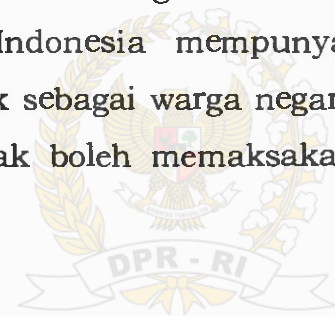
ditegaskan oleh para pendiri negara bahwa negara membangun kebudayaan nasional yang berkepribadian nasional. Nilai-nilai dan norma-norma itulah yang oleh para pendiri bangsa disusun secara tulus untuk mengisi kebudayaan nasional yang dijadikan pedoman bagi rakyat Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi negara merupakan suatu pola pikir untuk mempersatukan bangsa Indonesia.

Menelusuri perjalanan sejarah hingga kurun waktu hampir empat dasawarsa ke belakang, terlihat bagaimana kebersamaan serta persatuan dan kesatuan bangsa menjadi kian rapuh, integrasi sosial terancam, pengkotakan makin meningkat, kesetaraan dan keadilan masih lebih banyak berada di tingkat gagasan dari pada di tingkat implementasinya dalam kehidupan masyarakat. Karena itu, doktrin mutualisme, prinsip menjaga kesatuan dan persatuan dalam kehidupan bangsa Indonesia yang multikultural, serta prinsip mencapai keadilan dan kesetaraan (yang akan memperkuat kesatuan dan persatuan) dewasa ini dirasakan memerlukan suatu revitalisasi untuk menjaga keutuhan NKRI. Hal ini harus dilakukan sejalan dengan mengaktualisasikan kembali nilai-nilai Pancasila sebagai ideologi negara agar tidak memudar atau tidak lagi dipercayai oleh sebagian kalangan. Pancasila bagi Indonesia adalah asas bersama bagi multikulturalisme Indonesia.

Pancasila, sejak tahun 1945 telah dinyatakan sebagai dasar NKRI. Pancasila merupakan dasar hukum dari nasionalisme Indonesia yaitu suatu semangat, tekad, dan program aksi politik, sebagai *das Sollen*. Pancasila adalah suatu faham yang berpendirian bahwa semua orang yang berkeinginan membentuk masa depan bersama di bawah lindungan suatu negara, tanpa membedakan suku, ras, agama, ataupun golongan, adalah suatu bangsa. Bangsa disini merupakan suatu *imagined community*, sehingga kita harus memandang pancasila bukan hanya merupakan ideologi negara,



melainkan *vision of state*, yang dimaksudkan untuk memberi landasan filosofis bersama sebuah masyarakat plural yang modern, yaitu masyarakat Indonesia.<sup>59</sup> Pancasila sebagai landasan bermasyarakat, menjamin setiap manusia Indonesia mempunyai kedudukan hak dan kewajiban yang sama, baik sebagai warga negara ataupun sebagai warga masyarakat, serta tidak boleh memaksakan kehendak kepada orang lain.



### III. Penutup

Bangsa Indonesia, sebagai bangsa yang pluralistik dan multikultural, dalam membangun masa depan bangsa perlu untuk memberi tempat bagi berkembangnya kebudayaan suku bangsa dan kebudayaan agama yang ada di Indonesia. Melalui konsep multikulturalisme maka kondisi konflik, integrasi dengan keterpaksaan, atau disintegrasi di Indonesia harus diselesaikan masyarakat dengan cara:

1. memperoleh kesempatan yang sama untuk menjaga dan mengembangkan kearifan budaya lokal mereka ke arah kualitas dan pendayagunaan yang lebih baik.
2. menghargai potensi dan hak setiap individu untuk mengembangkan diri.
3. mengaktualisasikan kembali nilai-nilai Pancasila sebagai ideologi negara agar tidak memudar.

Multikulturalisme merupakan sebuah ideologi yang dapat menyatukan seluruh masyarakat yang berbeda agama, ras, etnik, dan budaya yang tinggal bersama dalam satu tempat. Dengan diterapkan Multikulturalisme di Indonesia dengan berlandaskan Bhineka Tunggal Ika, diharapkan dengan Bhineka Tunggal ini, dapat:

1. mempersatukan masyarakat Indonesia yang beraneka ragam ini menjadi satu kesatuan; dan

---

<sup>59</sup>Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Revised Edition ed. London and New York: Verso, 1991.

2. merupakan landasan dalam penegakan demokrasi dan hak asasi manusia yang dapat menyelesaikan permasalahan bangsa berupa mudurnya tingkat keharmonisan antarelemen sosial dan politik bangsa, melemahnya internalisasi dan implementasi nilai-nilai Pancasila, serta menggejalanya sentimen primordialisme dan sektarianisme.

Multikulturalisme di Indonesia pada masa orde baru masih rendah, karena kesadaran multikulturalisme dipendam demi persatuan dan kesatuan, multikultur disalahartikan untuk mempertegas batas identitas antara individu. Sejak reformasi bergulir, berbagai perubahan mendasar telah terjadi, khususnya perubahan sistem politik ketatanegaraan di tanah air sehingga bangsa Indonesia harus terus menjaga dan melaksanakan kehidupan yang demokratis serta menjunjung tinggi HAM.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Anderson, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Revised Edition ed. London and New York: Verso, 1991.
- Azra, Azyumardi. *Pendidikan Agama: Membangun Multikulturalisme di Indonesia*, dalam Zakiyuddin Baidhaw, Erlangga, Jakarta, 2005.
- Hadziq, Abdullah. *Meta kecerdasan dan Kesadaran Multikultural: Pemikiran Psikologi Su fistik Al-Ghazali*. RaSail Media Group, Semarang, 2013.
- Ibrahim, Johnny. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Cetakan Ketiga, Malang, , Juli 2007.
- Mahfud, Choirul. *Pendidikan Multikultural*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006.
- Sairin, Syafri. *Telaah Pengelolaan Keresasian Sosial dari Literatur Luar Negeri dan Hasil Penelitian Indonesia*, Jakarta, Kerjasama KLH dan UGM, 1992.
- Sidharta, Bernard Arif. *Penelitian Hukum Normatif, Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*, dalam buku Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta: 2011.
- Soekanto, Soerjono., *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1990.
- Tilaar, H.A.R. *Kekuasaan dan Pendidikan Suatu Tinjauan dari Persepektif Kultural*, Indesia Tera, Magelang, 2003.
- Yaqin, M Ainul. *Pendidikan Multikultural Cross-Cultural Understanding untuk Demokrasi dan Keadilan*, Nuansa Aksara, Yogyakarta, 2005.

### Makalah dan Jurnal

- Makalah Epistemologi Multikulturalisme*. Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Kanjuruhan Malang, 22 Mei 2013.

Masyharuddin, *Mendisain Pendidikan Agama dalam Persepektif Multikultural*, Journal Aladdin, Vol.1, No.2, Juli-Desember, 2006.

Suparlan, Parsudi. Tulisan ini merupakan *Keynote Address* yang disajikan dalam Sesi Pleno I pada Simposium Internasional Jurnal Antropologi Indonesia ke-3: '*Membangun Kembali "Indonesia yang Bhinneka Tunggal Ika": Menuju Masyarakat Multikultural*', Universitas Udayana, Denpasar, Bali, 16–19 Juli 2002.

*Institute for Civil Society* (INCIS), "Multikulturalisme dan Penguatan Civil Society di Indonesia" Diskusi yang diselenggarakan oleh Universitas Indonesia, 21 November 2002.

### **Artikel**

Ali, Muhammad. *Menuju Multikulturalisme Global*. Kompas, 3 Januari 2004.

### **Internet**

Fajar, Firman., Masyarakat Multikuktural,  
<http://sosiologipendidikan.blogspot.com/2012/08/masyarakatmultikultural.html#sthash.LnpSjXwo.dpuf>.

Kartika, Pradita., Masyarakat Multikultural,  
<http://sharingkuliahku.wordpress.com/2011/09/14/pengertian-multikulturalisme/>., diakses Sabtu, 9 April 2011.

Pengertian Multikultural, <http://id.shvoong.com/social-sciences/education/2203877-pengertian-multikultural/#ixzz2CGSbdgUo>., diakses 6 Januari, 2013.

Risgalutfi. *Multi Kulturalisme & Pluralisme*. risgalutfi.blog.ugm.ac.id. diakses, 30 November 2011.

Saptaatmaja, S. *Multiculturalisme Educations: A Teacher Guide To Linking Context, Process And Content* karya Hilda Hernandes,  
<http://mohkusnarto.wordpress.com/masyarakatmultikulturalisme/>, diakses 22 Desember 2009 pk. 17.00.

Wahid, Hidayat Nur. *Membangun Masa Depan Bangsa di atas Pondasi Multikulturalisme*, [www.setneg.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view..](http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view..), diakses 3 September, 2013, 09:15 WIB.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

UUD 1945 dalam Naskah Asli UUD 1945 sebelum terjadinya Amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945, setelah Amandemen ke-4.

### **Risalah**

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).





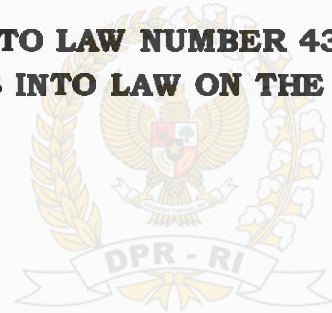
## ***CURRICULUM VITAE***

**Eka Martiana Wulansari**, Tempat/Tanggal Lahir: Jakarta. 20 Agustus 1979. Pendidikan S1: Hukum Perdata, Universitas Trisakti Jakarta (2002); S2: Hukum Pidana, Universitas Trisakti (2006); dan S3: Mahasiswa Program Doktor, Hukum Pidana Internasional, Universitas Indonesia (2012). Pekerjaan: Perancang Undang-Undang (*Legislative Drafter*) Bidang Politik, Hukum dan Hak Asasi Manusia (POLHUKHAM), Deputy PUU, Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 2003 sampai sekarang dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Pamulang sejak tahun 2008 sampai sekarang.

**MENGAGAS PERUBAHAN MENYELURUH  
UNDANG-UNDANG TENTANG POKOK-POKOK KEPEGAWAIAN  
MENJADI UNDANG-UNDANG TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA**

**(TO INITIATE A COMPREHENSIVE AMENDMENT TO LAW NUMBER 43  
YEAR 1999 ON POINTS ON HUMAN RESOURCES INTO LAW ON THE  
STATE'S CIVIL APPARATUS)**

**Oleh. Riyadi Santoso<sup>60</sup>**



**Abstrak**

Perubahan menyeluruh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian tidak dapat ditunda mengingat adanya kebutuhan akibat perubahan penataan sistem pemerintahan dengan demokrasi multipartai. Dalam Prolegnas Tahunan 2010, Komisi II DPR RI telah menggagas RUU tentang Aparatur Sipil Negara (RUU tentang ASN), dan telah menjadi RUU Inisiatif DPR RI. RUU tentang ASN hendak memperjuangkan pengaturan yang sangat mendasar mengenai manajemen ASN yang tidak boleh diintervensi oleh jabatan politik seperti sistem karier nasional yang terbuka dan pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara untuk menjaga kredibilitas, etika, serta profesionalitas ASN melalui kebijakan dan pengawasan manajemen ASN. RUU ASN diharapkan menjadi dasar yang strategis bagi penataan manajemen ASN.

**Kata kunci: Aparatur, Reformasi, Kepegawaian, Birokrasi, Profesional.**

**Abstract**

*A comprehensive amendment for Law No.43 Year 1999 on Fundaments of State Civil Apparatus should be done due to the need as a result of a state governance system changing within multiparty democracy. Based on Prolegnas Year 2010, Committee II of DPR RI has initiated the Bill on State Civil Apparatus. The Bill stipulate a basic management on State Civil Apparatus which shouldn't be interfered by political power, such as open-national carrier system and establishment of State Civil Apparatus Commission to guard credibility, ethics, and professionalism of State Civil*

---

<sup>60</sup>Koordinator Tim Asistensi Penyusunan Draft RUU (Usul Inisiatif Komisi II DPR RI) tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), Kepala Bagian Sekretariat Komisi II DPR RI Tahun 2010, dan saat ini Kepala Bagian Sekretariat Wakil Ketua DPR RI Bidang Koordinator Kesejahteraan Rakyat (2011 – Sekarang).

*Apparatus, throughout policy and supervisory for State Civil Apparatus management. The Bill is intended to be a strategic basis on the reform of management of State Civil Apparatus.*

**Keywords:** *Apparatus, Reform, Bureaucracy, Professional, Democracy.*



## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kepegawaian Negara Republik Indonesia yang kita pahami dengan sebutan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada masa pemerintahan orde baru diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang tersebut telah mengatur (pengelolaan) PNS selama lebih dari dua dasawarsa. Dengan penataan tata pemerintahan saat itu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian telah berhasil membuktikan pengelolaan dan pembinaan PNS sebagai abdi negara dan abdi masyarakat serta penggerak pembangunan nasional di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Setelah era reformasi pada Tahun 1998 yang ditandai dengan berakhirnya Pemerintahan Presiden Soeharto, terjadilah perubahan besar dalam ketatanegaraan RI, bergeser menjadi era demokrasi dengan semboyan dan desakan keras reformasi total di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk reformasi tata pemerintahan dan kepegawaian negara. Reformasi bidang kepegawaian (aparatur) merupakan simpul yang harus dilakukan secara sistematis, dan keberhasilannya akan sangat menentukan keberhasilan birokrasi pemerintahan.<sup>61</sup>

Selanjutnya di bawah Pemerintahan transisi Presiden B.J. Habibie, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok

---

<sup>61</sup>Eko Prasajo., *Reformasi Kedua: Melanjutkan Estafet Reformasi*, Jakarta; Salemba Humanika, 2009., hal. 97-98.

Kepegawaian dipandang tidak sesuai lagi dengan semangat demokrasi multi partai dimana PNS harus berperan netral dan profesional. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 segera dilakukan perubahan oleh DPR bersama Pemerintah pada Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Undang-Undang tentang Kepegawaian). Momentum pada saat itu disemangati oleh Anti Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN), Netralitas PNS terhadap Partai Politik, dan desentralisasi (otonomi daerah) penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan kuatnya semangat anti KKN dicantumkan dalam konsideran “mengingat” angka 4, dengan mencantumkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.<sup>62</sup>

Undang-Undang tentang Kepegawaian menghendaki terjadinya perubahan pengelolaan (manajemen) PNS dengan manajemen kepegawaian yang profesional, dengan memadukan 2 (dua) sistem, yaitu sistem karier dan sistem prestasi (merit). Titik beratnya pada sistem prestasi kerja (Pasal 12 ayat (2)). Undang-Undang tentang Kepegawaian ini ingin mencakup manajemen PNS, yang didefinisikan dalam Pasal 1 Angka 8 bahwa “Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian”. Dalam perjalanan pelaksanaan Undang-Undang tentang Kepegawaian tentu masih memerlukan peraturan pelaksanaan, yaitu: Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Keputusan Menteri, Peraturan Menteri (Permen)

---

<sup>62</sup>Lihat juga Konsideran Menimbang huruf b, “...diperlukan PNS yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)”.

hingga peraturan teknis pelaksanaan yaitu: Keputusan dan Surat Edaran Kepala BKN (Badan Kepegawaian Negara).<sup>63</sup>

Undang-Undang tentang Kepegawaian telah dilaksanakan selama lebih satu dasawarsa sejak diundangkan tanggal 30 September 1999. Tarik menarik kepentingan politik dan kekuasaan Presiden RI dari era Presiden BJ. Habibie, KH. Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, dan Soesilo Bambang Yudhoyono dalam masa transisi demokrasi, telah banyak menimbulkan pertanyaan, apakah Undang-Undang tentang Kepegawaian telah dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan keinginan dan semangat UU tersebut. Secara singkat dapat dikemukakan bahwa telah terjadi kekurangkonsistenan dalam pelaksanaannya, dengan berbagai argumentasi penjas karena berbagai faktor yang ditemukan, antara lain pergantian anggota kabinet termasuk yang membidangi aparatur negara. Selain itu implikasi dari pelaksanaan otonomi daerah, termasuk bidang kepegawaian telah ikut menambah kerentanan pelaksanaan manajemen kepegawaian yang sebenarnya masih dalam transisi pembenahan manajemen (*transitional management*).

Permasalahan mendasar selain perubahan konstelasi politik nasional adalah posisi Indonesia sebagai suatu bangsa dan Negara ditengah-tengah pergulatan ekonomi regional dan global. Adanya tantangan dan tuntutan globalisasi ekonomi yang semakin masif di mana pada Tahun 2015 Indonesia akan berada dalam ASEAN *Economic Community* dengan ASEAN *Free Trade*.<sup>64</sup> Disamping itu, apabila Indonesia akan menjadi kekuatan ekonomi nomor 7 di dunia pada Tahun 2030, maka dibutuhkan birokrasi kelas dunia, yang

---

<sup>63</sup>Hingga tahun 2003 Pemerintah masih mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS, untuk melengkapi PP-PP sebelumnya, mengingat dalam praktek pelaksanaan otonomi daerah (desentralisasi), terjadi kerancuan kewenangan terutama dalam manajemen kepegawaian di daerah.

<sup>64</sup>Eko Prasjojo, dalam Makalah *Merubah DNA (Deoxyribonucleic ACID) Aparatur Sipil Negara*, Diklat PIM I, 6 Juli 2013.

berbasis *vision, mission, and performance*, serta inovatif dan dinamis terhadap perubahan lingkungan strategis<sup>65</sup>. Hal ini menyadarkan adanya kebutuhan untuk melakukan transformasi birokrasi di Indonesia, dari cara kerja birokrasi yang menitikberatkan pada peraturan (*rule based bureaucracy*) menuju pada pola pikir birokrasi yang inovatif dan dinamis (*dynamics bureaucracy*). Kondisi ini mengharuskan Indonesia menata sumber daya manusia aparatur pemerintahan sebagai tulang punggung atau mesin penggerak utama birokrasi pemerintahan dalam menghadapi persaingan ekonomi regional dan internasional.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan gambaran diatas dapat disampaikan bahwa pokok permasalahan mengenai pentingnya perubahan menyeluruh atas Undang-Undang tentang Kepegawaian adalah sebagai berikut:

- a. UU Nomor 8 Tahun 1974 yang diubah menjadi UU Nomor 43 Tahun 1999, dalam pelaksanaannya (implementasi) terjadi inkonsistensi dan tidak sesuai lagi dengan semangat perkembangan kehidupan berbangsa, bernegara dan berpemerintahan pada saat ini dan saat mendatang (*era demokrasi multi partai*).
- b. Adanya tuntutan kebutuhan yang tidak boleh ditunda lagi untuk melakukan penataan manajemen SDM aparatur Negara yang professional, netralitas politik, memiliki kapasitas dan produktivitas serta berintegritas tinggi (aparatur kelas dunia) sehingga Indonesia mempunyai daya saing internasional.

## **II. PEMBAHASAN**

### **A. Kerangka Pemikiran**

Untuk memberikan kerangka berfikir secara teoritis, atas perubahan UU Nomor 43 Tahun 1999 menjadi RUU Aparatur Sipil

---

<sup>65</sup>*Ibid.*, hal 4.



Negara, berdasarkan pemahaman bahwa saat ini dan ke depan Indonesia sangat membutuhkan pengembangan sumber daya manusia aparatur negara. Berdasarkan landasan sosiologis dapat dijelaskan bahwa kondisi aparatur negara pada era sebelum reformasi hingga tahun 2010 adalah “aparatur negara patrimonial”. Hal ini tergambar pada kinerja sumber daya manusia aparatur negara yang masih tidak bebas dari intervensi politik, belum bersih dari praktek KKN, serta kinerja dan kapasitas rendah. Kondisi patrimonial ini telah melembaga dan terbangun dengan sistem dan nilai-nilai budaya yang dapat menghambat kemajuan bangsa dan negara.

Dalam mewujudkan aparatur negara yang profesional diperlukan aparatur yang bersih dari intervensi politik, bebas dari praktek KKN, dan memiliki kinerja dan kapasitas tinggi. Artinya untuk mengawal kemajuan bangsa dan negara ke masa depan, kita sangat membutuhkan aparatur negara yang tidak diintervensi oleh kepentingan-kepentingan politik sesaat. Netralitas politik menjadi nilai mendasar yang harus dimiliki.

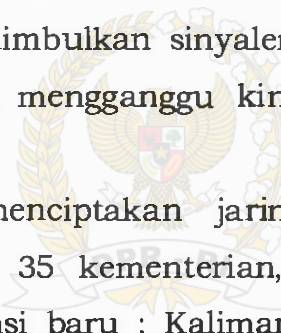
Selanjutnya aparatur negara yang profesional juga harus bebas dari KKN, termasuk bebas dari suap dan pungutan liar dalam menjalankan tugas. Ke depan aparatur negara yang sangat dibutuhkan oleh Indonesia adalah yang berkelas dunia dalam kinerja dan kapabilitas.

Perubahan lingkungan strategis dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara baik regional maupun global dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>66</sup>

- a. Tuntutan globalisasi perdagangan dan ekonomi pasar terbuka sehingga perlu daya saing tinggi. Hal ini terkait perlunya pembenahan kinerja aparatur birokrasi yang memiliki tingkat efisiensi yang didukung kualitas SDM aparatur yang profesional.

---

<sup>66</sup>Eko Prasajo, Ibid., dan Sofian Effendi, *Bahan Presentasi Naskah Akademis RDPD dengan Komisi II DPR RI*, 9 September 2010.

- 
- b. UUD Negara RI Tahun 1945 hasil amandemen telah menciptakan kelembagaan Negara yang baru, seperti Dewan Perwakilan Daerah RI; Mahkamah Konstitusi RI, dan Komisi Yudisial.
  - c. Munculnya pemerintahan koalisi, telah menimbulkan sinyalemen instabilitas pemerintahan dan akan dapat mengganggu kinerja serta efektifitas pemerintahan negara.
  - d. Desentralisasi (otonomi daerah) telah menciptakan jaringan pemerintahan yang amat kompleks, terdiri 35 kementerian, 85 lembaga Negara, 33 provinsi + (satu provinsi baru : Kalimantan utara (2013), dan 497 kabupaten/kota + (kabupaten baru : Musi Rawas Selatan, Pangandaran (Ciamis Selatan), dan Pegunungan Arfak, (2013).
  - e. Tampilnya Indonesia kembali menjadi Negara berpendapatan menengah yang memerlukan pelayanan publik lebih bermutu. Munculnya kelas menengah (*middle class*), terutama diperkotaan tentu akan berkorelasi memunculkan tuntutan pelayanan publik yang lebih baik, berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan.
  - f. Telah terjadi disparitas kesejahteraan umum dan disparitas kapasitas aparatur antar daerah yang semakin lebar. Ini dapat juga terjadi antar daerah kaya dan miskin, antar pusat dengan daerah, antar Indonesia barat dan Indonesia timur.
  - g. Tingkat kepercayaan terhadap aparatur negara sangat rendah (*low trust*). Kondisi ini diperparah dengan maraknya KKN yang menyebar di setiap daerah dan institusi negara dan instansi pelayanan publik.
  - h. Akan terjadi ledakan pensiun PNS, sekitar 4,9 juta PNS yang memasuki pensiun pada tahun 2015. Hal ini perlu diantisipasi dengan segera agar tidak menimbulkan masalah dikemudian hari, baik beban keuangan negara maupun hilangnya sumber daya manusia aparatur yang berpengalaman dan berkualitas.

Regenerasi sumber daya manusia aparatur dan jaminan pensiun perlu dikelola dengan terencana.

Kedelapan kondisi lingkungan regional dan global di atas harus dapat diatasi dengan pentahapan pembangunan sektor aparatur negara, untuk mewujudkan pembangunan aparatur sipil negara yang profesional, netral, berintegritas tinggi, dan yang mampu mendukung keberhasilan pembangunan dalam berbagai bidang.

## **B. Analisis dan Harapan Pengaturan tentang Aparatur Sipil Negara**

Dalam menjawab pokok permasalahan yang telah dikemukakan di atas diperlukan penataan aparatur sipil negara. Apabila penataan tidak dilakukan maka kemajuan bangsa dan negara akan tertunda bahkan terancam mengalami kegagalan, mengingat aparatur sipil negara menjadi bagian penting atas eksistensi birokrasi negara dan pemerintahan.

Pertama, proses reformasi aparatur negara yang sedang dilakukan di Indonesia merupakan upaya meningkatkan kekuatan dan kemampuan sumber daya manusia aparatur negara secara sistematis dan terencana, agar terbangun birokrasi publik yang mampu menyelenggarakan pelayanan publik bermutu, untuk mendukung pemerintahan yang demokratis, dan untuk meningkatkan daya saing nasional dalam ekonomi pasar sosial terbuka (*open social market economy*).<sup>67</sup> Reformasi tersebut seharusnya ditempuh secara sistematis dan terencana, tujuan yang ingin dicapai adalah terwujudnya pelayanan publik bermutu, dukungan pemerintahan demokratis, dan peningkatan daya saing nasional yang terkait ekonomi pasar yang terbuka serta persaingan antar negara di dunia.

Kedua, terwujudnya sumber daya manusia aparatur negara tersebut diatas akan dapat dipenuhi jika dengan sungguh-sungguh

---

<sup>67</sup>Sofian Effendi, *Ibid*.

membangun atau mengembangkan sistem kepegawaian negara yang handal dan profesional. Pembangunan sumber daya manusia aparatur negara tersebut juga harus dikelola berdasarkan suatu regulasi kepegawaian yaitu melalui suatu Undang-Undang. Permasalahan yang melatarbelakangi perlunya perubahan Undang-Undang tentang Kepegawaian sebagai berikut:<sup>68</sup>

1. Pada era pemerintahan Orde Baru, dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional, pemerintah telah membangun sistem kepegawaian yang sentralistik dan menekankan loyalitas pada pemerintahan negara dengan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
2. Terjadinya reformasi tahun 1998 telah membuka peluang untuk tampilnya pemerintahan demokratis, terjadinya desentralisasi pemerintahan, dan pelaksanaan ekonomi pasar terbuka. Pada era reformasi pemerintah telah menetapkan Undang-Undang tentang Kepegawaian sebagai revisi dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
3. Pada tahun 1999 terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dilakukan perubahan secara parsial mengingat apabila diajukan RUU baru akan memerlukan waktu pembahasan yang cukup lama. Akibatnya sampai saat ini Indonesia harus menerapkan UU Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang tentang Kepegawaian, sehingga masih terkendala dalam pelaksanaannya. Hal ini terbukti dengan banyaknya inkonsistensi pelaksanaan di tengah demokrasi multipartai dan desentralisasi pemerintahan yang rawan intervensi politik terhadap jabatan karier.
4. Kondisi Indonesia setelah lebih dari 10 tahun melaksanakan reformasi, kini sebagai model negara demokrasi di Asia Tenggara, dengan kekuatan ekonomi yang mampu menahan krisis ekonomi

---

<sup>68</sup>*Ibid.*

global (*global economic downturn*), dan mampu melaksanakan desentralisasi pemerintahan yang komprehensif dalam bentuk struktur pemerintahan yang sangat kompleks. Dalam rangka mempertahankan dan meningkatkan hasil-hasil yang telah dicapai tersebut maka diperlukan sumber daya manusia aparatur negara yang profesional, bebas dari intervensi politik, memiliki kapasitas dan produktivitas tinggi, serta berintegritas dalam kinerjanya.

5. Berdasarkan data, jumlah seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia sebanyak 4.732.472 orang, terdiri dari pria sebanyak 2.560.083 (54 %) dan wanita sebanyak 2.172.389 (46 %). Dari komposisi jabatan PNS, yang menduduki jabatan struktural sebanyak 246.993 orang; jabatan fungsional sebanyak 2.051.491 orang; dan jabatan teknis/TU sebanyak 1.763.370 orang. Jumlah PNS di instansi Daerah (Pemerintah Daerah) sebanyak 2.795.700 orang, di Kementerian sebanyak 737.023 orang, dan di Komisi/LPNK sebanyak 74.709 orang. Berdasarkan data tersebut terlihat bahwa komposisi jumlah kepegawaian di daerah sekitar 70 persen, hal ini sangat menentukan wajah aparatur birokrasi pemerintahan Indonesia di era desentralisasi.

Ketiga, bahwa kondisi aparatur birokrasi pemerintahan sebagaimana tersebut diatas, menuntut adanya perubahan yang radikal dan menyeluruh, yakni terkelolanya sumber daya manusia aparatur negara dalam birokrasi yang handal dan profesional, untuk mengemban pelayanan publik, sekaligus jalannya pemerintahan demokrasi multipartai, dengan tuntutan terwujudnya tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Tuntutan perubahan ini, setidaknya terjadi karena dorongan tiga faktor, yaitu:

- 1) faktor reformasi politik setidaknya telah menimbulkan gelombang tuntutan yang dahsyat terhadap pemerintah untuk memperbaiki kinerjanya;

- 2) sistem ekonomi dunia yang semakin nyata menuju globalisasi ekonomi, menuntut sistem birokrasi yang fleksibel dan responsif terhadap tuntutan konsumen dan publik (masyarakat); dan
- 3) faktor otonomi daerah, yang memunculkan harapan dan permasalahan serta tantangan bagi birokrasi pemerintahan.<sup>69</sup>

Dalam upaya menuju *good governance* diperlukan manajemen sumber daya manusia aparatur negara yang relevan dengan tuntutan zaman. Profesionalisme dan sistem prestasi menjadi pilar utama yang akan menempatkan birokrasi pemerintahan berjalan efektif dan efisien serta bertanggungjawab.<sup>70</sup>

Selanjutnya, sebagai bagian dari analisis dan harapan inisiatif RUU ASN, ada beberapa hal mendasar yang menjadi harapan kita ke depan adalah sebagai berikut:

- a. RUU ini mengedepankan semangat profesionalisme dan netralitas ASN ditengah kehidupan negara demokrasi multipartai. Hal ini penting ditekankan mengingat masih adanya upaya intervensi politik yang mewarnai dalam pembinaan dan pengembangan karier. Wilayah karier sering masih diintervensi untuk kepentingan elit politik, baik elit lokal (daerah) maupun elit nasional (pusat). Oleh karena itu, dalam RUU ASN dirumuskan bahwa pembina karier ASN adalah pejabat karier tertinggi di lembaga/ kementerian, di daerah (kabupaten/kota/provinsi) adalah Seskab/Seskot/ Sesprov dan di L/K pusat adalah Sekjen L/K.
- b. Mengenai “etika profesi”, sangat penting dilakukan pengaturan dan penekanan, hal ini untuk menjaga integritas dan kredibilitas ASN agar profesi ASN tetap dipercaya untuk mengemban tugas-

---

<sup>69</sup>Ambar Teguh Sulistiyani, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Jakarta; Gaya Media, 2004, hal.14-15.

<sup>70</sup>Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan*, Bandung, PT. Refika Aditama, Tahun 2009, hal. 96.



tugas pelayanan publik dan pemerintahan secara efektif. Oleh karena itu kode etik diatur sangat jelas dan luas, bahkan dalam bab tersendiri dan diperkuat dengan Bab Nilai Dasar ASN yang harus dijaga dan ditaati dalam menjalankan tugasnya.

- c. Untuk menjamin pelaksanaan Manajemen Aparatur Sipil Negara (MASN) secara konsisten dan berkualitas, RUU ASN mengamanatkan pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KSAN), yang penekanan wilayah tugasnya pada tataran kebijakan pengelolaan ASN khususnya terkait pembinaan profesi ASN. Komisi ASN ini hendaknya langsung dibawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden. Sedangkan institusi lain yang bertanggung jawab dalam pengelolaan administrasi ASN adalah Badan Aparatur Sipil Negara (BASN), termasuk tugasnya membangun dan mengembangkan Sistem Informasi ASN. Sistem Informasi ini berbasis teknologi informasi yang terus berkembang.
- d. Untuk menjaga semangat NKRI perlu diatur mengenai Pola Karier Nasional. Pola Karier Nasional ini sangat penting untuk menjawab tantangan dan permasalahan ego sektoral dan kedaerahan yang muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pada saat ini untuk mendudukan seseorang pada suatu jabatan karier, dipaksakan orang daerahnya, walaupun tidak kompeten, tidak berkualitas, dan tidak profesional. Hal ini membahayakan sistem merit (prestasi) yang dipersyaratkan dalam manajemen aparatur. Selain itu munculnya fenomena dimana ruang gerak dari karier seseorang hanya terbatas di daerah atau lembaga/kementeriannya, walaupun yang bersangkutan sangat berkualitas dan profesional.

Dengan Pola Karier Nasional ini kepastian karier seorang ASN lebih terjamin dengan dimungkinkan adanya mutasi dan/atau promosi antardaerah, antarlembaga/kementerian, atau antara daerah dan Pusat.

### C. Gambaran Pokok Muatan RUU<sup>71</sup>

Komponen pokok muatan secara umum yang digagas dalam RUU ASN, dapat digambarkan sebagai berikut:

#### a. Pendekatan Model Birokrasi Pemerintahan

Untuk menjawab tantangan masa depan bangsa dan Negara Republik Indonesia (2025-2030) pilihan yang paling rasional adalah birokrasi profesional sebagai pelaksana kebijakan politik yang disusun oleh pejabat negara yang memiliki kapasitas dan kredibilitas.

#### b. Tujuan RUU

RUU ASN bertujuan untuk menjadikan aparatur sipil negara sebagai suatu profesi yang bebas dari intervensi politik, bebas KKN, konsisten, dan kompeten. Hal ini sejalan dengan penegasan Agun Gunandjar Sudarsa sebagai Ketua Komisi II DPR RI yang menyatakan: *"...dalam RUU ASN tidak ada lagi pengangkatan jabatan dalam jabatan-jabatan birokrasi di pemerintahan yang diintervensi oleh kaum politisi..."*<sup>72</sup>

#### c. Manajemen Kepegawaian

Dalam RUU ASN, manajemen kepegawaian yang ingin diterapkan adalah sistem berbasis posisi (*position based system*). Dalam sistem ini secara objektif memperhatikan posisi seorang pegawai (aparatur) yang akan dihargai sesuai dengan kedudukan ataupun jabatannya.

#### d. Otoritas Kepegawaian

Otoritas Kepegawaian yang diberikan wewenang meliputi:

- 1) Presiden RI sebagai Pembina tertinggi pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN);

---

<sup>71</sup>Draft RUU tentang Aparatur Sipil Negara per tanggal 10 Juni 2012.

<sup>72</sup>Dalam Raker Komisi II dengan MenPAN dan Reformasi Birokrasi, tanggal 16 Oktober 2013.

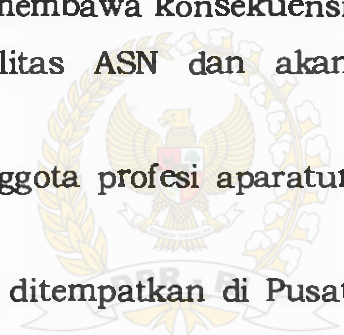
- 2) Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai perumus kebijakan;
- 3) Lembaga Administrasi Negara (LAN RI) sebagai pelaksana dan pembina penelitian dan pengembangan (Litbang) administrasi dan diklat kepegawaian;
- 4) Badan Kepegawaian Negara (BKN) sebagai pembina dan pelaksana manajemen kepegawaian.

**e. Komisi Aparatur Sipil Negara**

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang beranggotakan 3 - 5 anggota sebagai lembaga negara bertugas menjaga, memelihara, dan mengawasi pelaksanaan profesi ASN pada semua Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Perwakilan RI di luar negeri. KASN sebagai penjaga-penyelamat profesionalitas ASN yang bebas dari intervensi politik dan bersih dari praktek KKN. KASN diharapkan menjadi penjaga profesi ASN. Etika Profesi dengan kode etik dan nilai-nilai dasar profesi merupakan hal yang sangat mendasar untuk dijaga dan dikembangkan dengan kebijakan dan pelaksanaannya. KASN juga diharapkan memiliki kewenangan untuk menentukan 3 nama calon pejabat yang diajukan oleh masing-masing panitia seleksi (Pansel) pada masing-masing kementerian/lembaga.

Selain materi muatan yang telah diuraikan diatas, materi muatan lain yang perlu diatur dalam RUU ASN adalah sebagai berikut:

- a. Pengaturan Kode Etik dan sanksi atas pelanggaran;
- b. Perlindungan terhadap pegawai yang berperan sebagai *whistleblower*;
- c. Proses penerimaan Pegawai ASN dengan seleksi obyektif, terbuka, dan kompetitif sehingga diharapkan pengisian jabatan birokrasi pemerintahan berdasarkan system merit;
- d. Pembentukan Akademi Pegawai ASN bagi Para Perwira Polri, Pegawai Aparatur Eksekutif, dan Aparatur Fungsional;

- 
- e. Pekerjaan pada instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan perwakilan Indonesia di luar negeri harus dilakukan sebagai profesi. Penetapan sebagai profesi ini akan membawa konsekuensi tanggungjawab yang penuh atas kredibilitas ASN dan akan menjaga etika profesinya.
  - f. Program pengembangan staf bagi setiap anggota profesi aparatur negara dalam waktu kerja setahun.
  - g. Mobilitas pegawai ASN yang dimungkinkan ditempatkan di Pusat dan di daerah.
  - h. Sistem penggajian menganut skala tunggal berbasis kinerja, melalui pemberian tunjangan kinerja sebagai apresiasi atas produktivitas kerjanya.
  - i. Penerapan sistem pensiun yang memberikan manfaat penuh dan *self paying* bagi pegawai ASN.

### III. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan tersebut diatas, penulis merangkum beberapa simpulan sebagai berikut:

- a. Semenjak reformasi 1998, sumber daya manusia aparatur negara Republik Indonesia kurang tersentuh oleh program reformasi birokrasi secara sungguh-sungguh, karena program reformasi yang dilakukan pemerintah dalam implementasinya masih bersifat masing-masing, sporadik, sektoral, serta tidak komprehensif dan sistematis.
- b. Pelaksanaan Undang-Undang tentang Kepegawaian selama lebih satu dasawarsa masih kurang konsistensi dibandingkan dengan semangat yang menghendaki reformasi total, sehingga perlu dilakukan perubahan menyeluruh dengan melahirkan RUU ASN.
- c. RUU ASN bertujuan untuk memantapkan peran pegawai ASN sebagai perekat persatuan bangsa, terutama posisi aparatur eksekutif Negara dengan pengembangan pola karier nasional (sistem karier terbuka nasional). Hal ini sangat diperlukan guna

menjaga keutuhan NKRI mengingat pelaksanaan desentralisasi yang sangat luas di bidang pemerintahan.

- d. Manajemen kepegawaian dalam RUU ASN adalah sistem kepegawaian yang berbasis jabatan (*position based personnel management system*) yang mengoperasionalkan sistem merit pada seluruh tahap manajemen sumber daya manusia ASN. Kondisi ini akan mewujudkan kompetisi yang sehat dan berkualitas dengan semangat profesional.
- e. RUU ASN diharapkan menjadi pilar atau dasar yang strategis bagi reformasi birokrasi khususnya manajemen sumber daya manusia ASN, karena mengedepankan semangat untuk menjaga dan memajukan profesionalitas, kualitas dan kapabilitas serta memiliki integritas yang tinggi.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Dwiyanto, Agus dkk., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, 2002.
- Effendi, Sofian., *Reformasi Tata Pemerintahan: Menyiapkan Aparatur Negara Untuk Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2010.
- Prasojo, Eko., *Reformasi Kedua : Melanjutkan Estafet Reformasi*, Jakarta: Penerbit Salemba Humanika, 2009.
- Ridwan, Juniarso, dan Achmad Sodik Sudrajat., *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Jakarta ; Penerbit Nuansa, 2009).
- Sedarmayanti., *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan, (Menuju Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*, Bandung : PT. Refika Aditama, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Bandung : PT. Refika Aditama, 2007.
- Sulistiyani, Ambar Teguh., *Memahami Good Governance: Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Penerbit Gava Media, 2004.
- Thoha, Miftah., *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2007.



## **B. Makalah/ Artikel**

Prasojo, Eko., *Reformasi Kepegawaian Indonesia: Sebuah Review, Kritik dan Rekomendasi*, Makalah Presentasi RDPU dengan Komisi II DPR RI tanggal 10 September 2010.

Perspektif Organisasi Pemerintah Republik Indonesia Memasuki Abad 21, Makalah Kertas Kerja Peserta Diklat SPATI LAN RI Angkatan II 1997/1998.

Effendi, Sofian., Bahan Presentasi Naskah Akademik RDPU dengan Komisi II DPR RI, tanggal 9 September 2010.

## **C. Peraturan Perundang-Undangan:**

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.*

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.*

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 – 2025.*

\_\_\_\_\_. *Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 - 2025.*

## **D. Draft/Dokumen**

Draft Naskah Akademik dan Rancangan Undang Undang tentang Aparatur Sipil Negara per tanggal 10 Juni 2012.

Draft Naskah Akademik dan Rancangan Undang Undang tentang Aparatur Sipil Negara per tanggal 9 September 2010.

Laporan Tahunan 2008, *Meruju Manajemen Kepegawaian Yang Profesional*, disusun oleh Badan Kepegawaian Negara, 2008.

Laporan Perkembangan pembahasan RUU ASN hingga Masa Persidangan I Tahun Sidang 2013 - 2014.

Risalah Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan Tim Pakar dan Tim Asistensi dalam rangka penyusunan Draft RUU Usul Inisiatif Komisi II DPR RI, tanggal 10 September 2010.



## ***CURRICULUM VITAE***

**Riyadi Santoso**, Tempat/tanggal lahir : Jakarta, 5 Pebruari 1964, Pendidikan S1 Jurusan Administrasi Negara Fisipol, Univesitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta (1989), Pasca Sarjana (S2) Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia (UI), Depok (2002), Trainning Parliamentary Staff di Lhoksabha, New Delhi, India, (2005). Pekerjaan/Jabatan : Kepala Bagian Sekretariat Musyawarah Pimpinan (2006-2009), Kepala Bagian Set. Komisi II DPR RI (2009-2010), Kepala Bagian Penyusunan Undang-Undang Bidang Ekonomi dan Keuangan (2010 - 2011), Kepala Bagian Set.Wakil Ketua Bidang Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Korkesra) (2011 - sekarang) dan Staf Pengajar Fisip Unisma, Bekasi dan Beberapa PTS di Jabodetabek (1994 - 2004). Pada saat menjabat Kepala Bagian Set. Komisi II DPR RI (2010), sebagai Koordinator Tim Asistensi Penyusunan Draft RUU Usul Inisiatif tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).

**EVALUASI TERHADAP PENGATURAN PENGELOLAAN KEUANGAN  
NEGARA MENUJU PEMBARUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN  
2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA**

**(EVALUATION OF MANAGEMENT OF STATE FINANCE TOWARD THE  
RENEWAL OF LAW NUMBER 17 OF 2003 ON STATE FINANCE)**

**Akhmad Aulawi<sup>73</sup>**

**Abstrak**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Undang-Undang tentang Keuangan Negara) yang telah berlaku selama 10 (sepuluh) tahun dapat dikatakan menjadi tonggak yang cukup penting untuk membentuk dasar-dasar pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Banyak peraturan perundang-undangan yang mendasarkan pengaturannya pada prinsip pengaturan pengelolaan keuangan negara dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara. Namun, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara perlu dievaluasi, yaitu: Pertama, bagaimana pertanggungjawaban keuangan negara jika dihubungkan antara definisi keuangan negara dan kerugian atau pailit yang terjadi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Kedua, evaluasi terhadap penetapan tahun anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Ketiga, evaluasi Pengajuan APBN/APBD Perubahan. Keempat, adanya ketidaksesuaian antara perencanaan dengan penganggaran. Kelima, perlunya evaluasi terhadap pengaturan ketentuan pidana.

Kata kunci: keuangan negara, pengaturan pengelolaan keuangan negara, akuntabilitas, tahun fiskal, Perubahan/Penyesuaian APBN, perencanaan dan penganggaran.

**Abstract**

*Law Number 17 Year 2003 on State Finance has been prevailed for 10 (ten) years. It is a significant milestone for basis of state financial management in Indonesia. There are many regulations regarding the principle of financial management refers to the Law. However, the provisions of the Law need to be evaluated. First, state financial accountability related to definition of state finance and the loss of state-owned enterprises or regional-*

---

<sup>73</sup>Perancang Muda Sekretariat Jenderal DPR RI.

*owned enterprises. Second, evaluation of the determination of fiscal year in the regional budget. Third, the evaluation toward submission of budget revision. Fourth, there is disharmony between planning and budgeting. Fifth, evaluation of the criminal provisions of the Law.*

Keywords: state finance, state financial management regulation, accountability, the fiscal year, budget submission/budget revision, planning and budgeting.



## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang tentang Keuangan Negara telah berlaku selama 10 (sepuluh) tahun dan menjadi dasar dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Sejarah pembentukan Undang-Undang tentang Keuangan Negara ini, tidak terlepas dari amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.”<sup>74</sup> Namun demikian apabila dilihat dasar mengingat yang terdapat dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara, terdapat beberapa pasal lagi dalam UUD NRI Tahun 1945 ini yang mendasari pembentukan Undang-Undang ini diantaranya yaitu Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 23E, dan Pasal 33 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4).

Selain itu, sejarah mencatat bahwa keberlakuan Undang-Undang tentang Keuangan Negara antara lain disebabkan oleh sudah tidak sesuainya pengaturan *Indische Comptabiliteitswet* (ICW 1925), *Staatsblaad* 1924 Nomor 448, keberadaan perundang-undangan ini dibenarkan berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 (*baca: sebelum amandemen*) dalam perkembangan mekanisme pengelolaan

---

<sup>74</sup>Pasal 23C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

keuangan negara di Indonesia.<sup>75</sup> ICW Stbl. 1925 No. 448 selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 No. 381.

Sementara itu, dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320. Peraturan perundang-undangan tersebut pada masa itu tidak dapat mengakomodasi berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan pemerintahan negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, meskipun berbagai ketentuan tersebut secara formal masih tetap berlaku, secara materiil sebagian dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan.

Keberlakuan Undang-Undang tentang Keuangan Negara ini bisa dikatakan menjadi tonggak yang cukup penting untuk membentuk dasar-dasar pengelolaan keuangan negara di negara ini. Tercatat beberapa undang-undang telah disahkan dan diundangkan dengan mendasarkan prinsip-prinsip yang terdapat dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah). Undang-Undang ini bisa dikatakan sebagai kitab kuning pelaksanaan pengaturan atau pengelolaan pemerintahan daerah di Indonesia. Terdapat beberapa prinsip atau nomenklatur keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang tentang

---

<sup>75</sup>Arifin P Soerja Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, PT Gramedia, Jakarta, 1986, hal. 3.



Pemerintahan Daerah, diantaranya terkait pendapatan daerah sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 angka 15 dan Pasal 157.

Dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara, substansi pendapatan daerah diatur secara prinsip, sedangkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, mengatur mengenai bentuk atau jenis pendapatan daerah. Walaupun dalam konteks harmonisasi terjadi sedikit perbedaan pengertian mengenai pendapatan daerah dalam dua undang-undang dimaksud. Dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.<sup>76</sup> Sedangkan dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang tentang Keuangan Negara definisi pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.<sup>77</sup>

Kedua, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang tentang MD3). Prinsip-prinsip dasar yang terdapat dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara diatur lebih terperinci dalam Undang-Undang tentang MD3, yaitu terkait substansi penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam kedua Undang-Undang tersebut terdapat prinsip yang sama terkait dengan proses penyusunan dan penetapan APBN, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang tentang Keuangan Negara dan Pasal 155 ayat (1) Undang-Undang tentang MD3, yang menyatakan bahwa penyusunan rancangan APBN berpedoman

---

<sup>76</sup>Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>77</sup>Indonesia, *Op Cit.*, Pasal 1 angka 15.

pada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.

Beberapa peraturan perundang-undangan mendasarkan salah satu pengaturannya pada prinsip pengaturan pengelolaan keuangan negara dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara, namun demikian, keberlakuan Undang-Undang tentang Keuangan Negara masih terdapat pengaturan yang perlu untuk dievaluasi. Terdapat beberapa hal yang dapat dikritisi lebih mendalam terkait dengan definisi keuangan negara, penetapan yang sama terkait dengan tahun anggaran pada APBN dengan penetapan tahun anggaran pada APBD, rutinitas pelaksanaan APBN Perubahan tanpa adanya evaluasi, serta pengaturan ketentuan pidana di Undang-Undang tentang Keuangan Negara yang tidak sesuai dengan hukum positif yang berlaku.

## **B. Permasalahan**

Keberadaan Undang-Undang tentang Keuangan Negara merupakan salah satu dasar hukum dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara di Indonesia, sekaligus menjadi barometer bagi pelaksanaan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur terkait dengan keuangan negara seperti peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan, BUMN/BUMD, pendirian suatu lembaga negara. Namun demikian terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaan Undang-Undang tentang Keuangan Negara.

Definisi Keuangan Negara yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang tentang Keuangan Negara berimplikasi kepada pelaksanaan tanggung jawab hukum terhadap BUMN/BUMD yang mengalami kerugian dianggap telah merugikan keuangan negara.

Permasalahan selanjutnya adalah penetapan tahun anggaran pada APBD dianggap sama dengan penetapan tahun anggaran APBN. Padahal, kondisi penetapan tahun anggaran pada APBD harus ada penetapan yang khusus atau tersendiri dalam penetapan tahun anggaran. Hal ini dikarenakan pengaturan siklus anggaran yang

berbeda antara APBN dan APBD. Selain itu dalam hal APBN Perubahan atau APBD Perubahan seringkali dilakukan setiap tahun yang diajukan oleh kementerian/lembaga di Pemerintah serta satuan kerja perangkat daerah di pemerintah daerah, tanpa adanya evaluasi dari Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas laporan laporan realisasi semester pertama APBN dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya. Tanpa adanya evaluasi dari lembaga legislatif, dikhawatirkan penyesuaian APBN/APBD menjadi suatu “tradisi” yang diajukan setiap tahun oleh kementerian/lembaga di Pemerintah serta satuan kerja perangkat daerah di pemerintah daerah, tanpa menyeleksi atau mengevaluasi apakah penyerapan atau penggunaan APBN/APBD sudah maksimal atau belum.

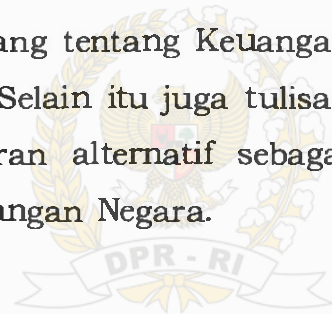
Persoalan lainnya dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara adalah terlihat adanya ketidaksesuaian antara perencanaan dan penganggaran. Proses penyusunan anggaran lebih banyak mengakomodasi keinginan kementerian/lembaga yang tercantum dalam rencana kerja dan anggaran dibandingkan mengakomodasi perencanaan seperti tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah/Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Hal lainnya yang perlu untuk dikritisi dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara adalah dalam pengaturan ketentuan pidana yang tidak sesuai pengaturannya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam penentuan ketentuan pidana tidak disebutkan secara tegas norma larangan atau norma perintah yang dilanggar dan tidak menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang memuat norma tersebut.

Berdasarkan permasalahan atau persoalan tersebut, perlu kiranya dilakukan kritisasi terhadap Undang-Undang tentang Keuangan Negara. Permasalahan dalam tulisan ini merupakan sudut pandang penulis pribadi yang dimungkinkan adanya perbedaan sudut pandang dari pakar atau penulis yang lain.

### **C. Metode**

Berdasarkan perumusan masalah sebagaimana diuraikan maka penulis menyusun tulisan ini berdasarkan pada analisis terhadap permasalahan yang terdapat dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara yang disajikan secara deskriptif analisis. Selain itu juga tulisan ini dimaksudkan untuk menjadi solusi pemikiran alternatif sebagai perbaikan terhadap Undang-Undang tentang Keuangan Negara.



## **II. Pembahasan**

### **A. Korelasi Definisi Keuangan Negara Dengan Kerugian/Pailit BUMN**

Salah satu permasalahan dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara adalah mengenai definisi Keuangan Negara yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 yang menyatakan “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”. Kemudian terkait erat dengan Pasal 2 huruf g yang menyatakan bahwa “Keuangan Negara meliputi diantaranya kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah”. Permasalahan dalam Pasal 1 angka 1 jo Pasal 2 huruf g timbul pada saat BUMN atau BUMD yang dalam permodalannya terdapat unsur keuangan negara mengalami kerugian atau pailit, apakah negara juga harus menanggung kerugian atau pailit yang terjadi pada BUMN atau BUMD tersebut.

Secara teoritis, definisi Keuangan Negara dapat dilihat dari beberapa pandangan. Menurut Harun Al Rasyid, pengertian Keuangan Negara itu harus ditentukan atau diartikan secara restriktif sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu berupa APBN. Sedangkan menurut Yusuf L. Indradewa (1986)

mendefinisikan keuangan negara dikaitkan dengan pelaksanaan anggaran sehingga tidak mencakup keuangan daerah dan keuangan perusahaan-perusahaan negara, kecuali perusahaan jawatan.<sup>78</sup>

Pandangan lainnya terkait dengan pengertian Keuangan Negara sebagaimana yang dikemukakan oleh Hamid S. Attamimi, dimana mendefinisikan keuangan negara tidak bersumber dari APBN saja akan tetapi juga meliputi keuangan negara yang berasal dari APBN, BUMN maupun BUMD, karena pada hakekatnya seluruh harta kekayaan negara yang merupakan keuangan negara.<sup>79</sup> Pandangan Hamid S. Attamimi sejalan dengan pandangan Muhammad Djafar Saidi yang menyatakan pengertian keuangan negara dapat memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti sempit dan luas. Keuangan negara dalam arti luas yaitu meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan. Penetapan keuangan negara dalam arti luas tidak terlepas dari pendekatan yang dilakukan secara normatif. Oleh karena itu, keuangan negara dalam arti luas meliputi satu kesatuan tak terpisahkan yaitu anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan dan belanja daerah, keuangan negara pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah.<sup>80</sup>

Terkait dengan pandangan pakar terhadap BUMN merupakan bagian objek keuangan negara yang merupakan kekayaan negara atau bukan, Prof. Erman Rajagukguk dalam tulisannya yang berjudul "Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara", menyatakan bahwa BUMN merupakan badan hukum yang memiliki kekayaan

---

<sup>78</sup>A.Ahmad Saefuloh, Kebijakan Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Dari Masa Ke Masa, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2010.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Draft Final Naskah Akademis RUU Keuangan Negara Tanggal 8 April 2013.

sendiri. Dengan demikian, kekayaan BUMN Persero maupun kekayaan BUMN Perum sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara. Erman juga berpendapat bahwa “kekayaan negara yang dipisahkan” dalam BUMN secara fisik adalah berbentuk saham yang dipegang oleh negara, bukan harta kekayaan BUMN itu.<sup>81</sup>

Pandangan senada disampaikan oleh Guru Besar FH UGM Prof Nindyo Pramono yang menilai ada ketidaksinkronan beberapa undang-undang terkait apakah kekayaan BUMN sebagai bagian kekayaan (keuangan) negara. Jika mengacu Undang-Undang tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, dan Undang-Undang Nomor 49/Prp/1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, maka kekayaan BUMN bagian dari kekayaan negara. Namun, jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang BUMN, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal yang terkait lingkup bisnis secara tegas menyatakan kekayaan BUMN adalah kekayaan perusahaan. Ketidakharmisan peraturan ini tidak sepatutnya dibiarkan, karena akan membuat gamang direksi BUMN untuk mengambil keputusan bisnis. Hal ini terbukti dari kesaksian sejumlah pelaku bisnis BUMN yang mengalami tuduhan tindak pidana korupsi dalam lingkup usaha bisnisnya.<sup>82</sup>

Menurut Nindyo Pramono, jika mengacu pada doktrin badan hukum kekayaan terpisah dari BUMN, kekayaan negara yang dipisahkan

---

<sup>81</sup>Letezia Tobing, *Apakah Kerugian BUMN Merupakan Kerugian Negara?*, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt50650f6510f7d/apakah-kerugian-bumn-merupakan-kerugian-negara>, diunduh tanggal 21 Oktober 2013.

<sup>82</sup>Hukum Online, *Sengkarut Keuangan BUMN Tak Boleh Berlarut*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5236ddaa03a86/sengkarut-keuangan-bumn-tak-boleh-berlarut>, diunduh tanggal 21 Oktober 2013.



adalah kekayaan perusahaan. Doktrin ini sudah mendunia, para guru besar FH UGM sudah melakukan penelitian mengenai hal ini dengan kesimpulan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan perusahaan. Karena itu, jika mengacu dengan doktrin ini, BPK tidak berwenang memeriksa keuangan BUMN. Definisi otentik dari doktrin ini tidak pernah dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan. Dari sisi doktrin hukum bisnis tidak tepat jika keuangan BUMN diperiksa BPK, karena kewenangan BPK memeriksa pengelolaan keuangan negara.<sup>83</sup>

Pandangan lain dikemukakan oleh Direktorat Informasi dan Akuntansi Ditjen Perbendaharaan Departemen Keuangan, Hekinus Manao yang menyatakan bahwa cakupan keuangan negara menurut Pasal 2 huruf g Undang-Undang tentang Keuangan Negara meliputi kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Pemahaman kedudukan keuangan negara berdasarkan ketentuan itu terbatas pada kekayaan yang dipisahkan, yaitu sebesar modal yang disetor atau perubahannya. Jika pemerintah memegang saham 50% maka penyertaannya sebesar 50%, tidak bisa ditafsirkan aset BUMN identik dengan aset negara.<sup>84</sup>

Selain itu, Hekinus menambahkan pemahaman yang keliru terjadi saat keuangan negara ditafsirkan sebagai seluruh aset BUMN/BUMD merupakan aset pemerintah. Jika demikian, berarti seluruh piutang maupun utang BUMN/BUMD juga piutang pemerintah dan mestinya

---

<sup>83</sup>*Ibid.*

<sup>84</sup>Hadi Utomo Subroto, *Perbedaan Pendapat tentang Keuangan Negara dan Kerugian Negara dalam Tindak Pidanan Korupsi*, <http://hadiutomoandpartner.blogspot.com/2008/02/perbedaan-pendapat-tentang-keuangan.html>, diunduh tanggal 21 Oktober 2013.

seluruh utang utang BUMN/BUMD adalah utang pemerintah. Padahal, ketika suatu bagian kekayaan negara masuk pada BUMN/BUMD maka bagian kekayaan pemerintah yang disertakan di dalamnya tunduk pada ketentuan rezim korporasi. Dengan demikian, aturan tentang pertanggungjawaban kerugian negara dalam konteks BUMN/BUMD mengacu pada UU No.1 Tahun 1995 Perseroan Terbatas dan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.<sup>85</sup> Namun demikian seorang pejabat atau direksi BUMN dapat saja dipidanakan apabila terbukti melakukan tindak pidana umum atau tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>86</sup>

Berdasarkan beberapa pandangan tersebut, penulis berpendapat bahwa keuangan negara merupakan semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Hal ini sejalan dengan pandangan dari Hamid S. Attamimi dan Muhammad Djafar Saidi. Namun demikian, dalam hal terjadinya kerugian atau pailit pada BUMN atau BUMD, sudah semestinya kerugian atas keuangan negara hanya dibebankan sebatas sejumlah anggaran/uang yang ditempatkan dalam modal pada BUMN/BUMD tersebut.

Apabila kita melihat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, dalam Pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh

---

<sup>85</sup>*Ibid.*

<sup>86</sup>Pasal 8 menyatakan bahwa dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah), pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara waktu, dengan sengaja menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan uang atau surat berharga tersebut diambil atau digelapkan oleh orang lain, atau membantu dalam melakukan perbuatan tersebut.

negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang tentang BUMN dinyatakan bahwa Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. kapitalisasi cadangan;
- c. sumber lainnya.

Sehubungan dengan pandangan pakar dan pengaturan dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang tentang BUMN, dalam hal terjadinya kerugian atau pailit terhadap BUMN, maka negara hanya menanggung anggaran atau uang yang ditempatkan dalam BUMN tersebut. Sedangkan terkait dengan kerugian lainnya di luar dari modal yang ditempatkan menjadi tanggung jawab dari BUMN yang bersangkutan.

## **B. Penetapan Tahun Anggaran Dalam APBD**

Dalam Pasal 4 Undang-Undang tentang Keuangan Negara, dinyatakan bahwa Tahun Anggaran meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Ketentuan ini mengandung makna bahwa penentuan tahun anggaran yang dimulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember berlaku untuk penetapan Tahun Anggaran dalam APBN dan APBD. Padahal, dalam pelaksanaannya penetapan Tahun Anggaran yang sama antara APBN dan APBD mengalami kesulitan khususnya dalam hal pelaksanaan realisasi anggaran dalam APBD.

Dalam implementasi realisasi pencairan anggaran yang sering terjadi adalah belum cairnya anggaran APBD pada bulan Januari. Hal ini menyebabkan terdapat kegiatan dan program kerja dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang tidak dapat dilaksanakan. Dampak yang ditimbulkan atas kondisi ini adalah banyak program kegiatan pemerintah daerah yang tertunda pelaksanaannya sampai dengan bulan April atau bahkan Juni. Sedangkan di akhir tahun anggaran yaitu

sekitar bulan Oktober dan November terjadi *loading* program kegiatan pemerintah daerah. Dampak lain dari pelaksanaan program kerja pemerintah yang “tergesa-gesa” di akhir tahun anggaran ini menyebabkan tujuan dan sasaran yang diharapkan tidak tercapai.

Berdasarkan atas kondisi tersebut, sudah selayaknya penetapan Tahun Anggaran untuk APBD disesuaikan dengan implementasinya di lapangan dan harus dibedakan dengan penetapan Tahun Anggaran dalam APBN. Terkait dengan kapan harus ditetapkan Tahun Anggaran untuk APBD, menurut pandangan penulis sebaiknya sebelum pelaksanaan semester pertama anggaran yang berlaku untuk APBN, dapat ditetapkan bulan April atau Mei. Hal penting lainnya mengapa perlu dibedakan penetapan Tahun Anggaran untuk APBN dan APBD, yaitu untuk memastikan bahwa anggaran yang akan disusun daerah dan salah satu komponennya adalah dana perimbangan, sudah mendapatkan kepastian besarannya dalam APBN.

### **C. Evaluasi Pengajuan APBN/APBD Perubahan**

Dalam pandangan pakar Rizal Ramli, APBN Perubahan maupun APBD Perubahan kerap dijadikan pintu masuk bagi praktik dan kegiatan korupsi berjamaah yang dilakukan banyak pejabat negara hingga politisi. Bahkan saat ini dugaan praktik korupsi yang dilakukan oleh pejabat negara sudah sampai pada tahap pembahasan dan perencanaan APBN-P.<sup>87</sup>

Mekanisme pengajuan APBN atau APBD Perubahan diatur dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) untuk APBN Perubahan, serta Pasal 28 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) untuk APBD Perubahan. Dalam

---

<sup>87</sup>Suara Pembaharuan, *APBN P Pintu Masuk Korupsi Berjamaah*, 20 Maret 2013, <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/opac/themes/bappenas4/templateDetail.jsp?id=121781&lokasi=lokal>, diakses 23 Juli 2013.

Pasal 27 ayat 93) Undang-Undang tentang Keuangan Negara penyesuaian atau perubahan terhadap APBN dilakukan apabila terjadi:

- a. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
- b. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
- c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan
- d. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

Selanjutnya Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang tentang Keuangan Negara mengatur untuk APBD Perubahan dilakukan apabila terjadi:

- a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;
- b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan
- c. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

Jika dikaji lebih mendalam, bahwa terhitung sejak disahkannya Undang-Undang tentang Keuangan Negara sejak tahun 2003, telah dilakukan perubahan terhadap APBN yang telah disahkan. Undang-Undang tentang Keuangan Negara “seolah-olah” membuka kran legalisasi dilakukannya penyesuaian atau perubahan atas APBN atau APBD. Undang-Undang tentang Keuangan Negara terlihat belum mengatur dengan jelas dasar pengajuan dilakukannya perubahan APBN atau APBD. Sehingga penterjemahan yang didapat, bahwa pengajuan Perubahan terhadap APBN atau APBD hanya dilakukan apabila terjadi hal-hal sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (3) dan Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang tentang Keuangan Negara. Seharusnya, selain dari ketentuan yang termuat dalam kedua pasal tersebut, laporan realisasi semester pertama APBN/APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya, menjadi dasar bagi DPR atau DPRD untuk melakukan evaluasi pelaksanaan anggaran tahun yang bersangkutan dan menjadi

dasar penyesuaian APBN/APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan.

Dengan demikian, diharapkan penyesuaian atau perubahan APBN atau APBD yang dilakukan menjadi lebih terukur dengan melihat laporan realisasi semester pertama APBN/APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya serta kondisi-kondisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (3) dan Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang tentang Keuangan Negara, serta diharapkan pula pintu masuk bagi praktik dan kegiatan korupsi berjamaah yang dilakukan banyak pejabat negara hingga politisi dapat diminimalisasi.

#### **D. Disharmoni Perencanaan dan Penganggaran**

Pada prinsipnya dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara, pengaturan mengenai penyusunan Rancangan APBN dan Rancangan APBD didasari atau berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) pada RAPBN dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) pada RAPBD. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (2) dan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang tentang Keuangan Negara.

Jika melihat pada Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) menyatakan bahwa Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional. Selanjutnya, Perencanaan Pembangunan Nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Kemudian dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang SPPN dinyatakan bahwa Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam Wilayah Negara Republik Indonesia. Selanjutnya dinyatakan dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang SPPN bahwa Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri



atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Namun dalam tataran pelaksanaan, penyusunan APBN lebih mengutamakan kepentingan ego sektoral, bahkan penyusunan anggaran seringkali bukan karena berdasarkan pada kinerja tahun sebelumnya ataupun pada perencanaan pembangunan, namun hanya mengulang program dan kegiatan tahun sebelumnya dan mengabaikan mekanisme perencanaan yang disusun dari bawah.

Selain itu, sistem perencanaan pembangunan khususnya yang terdapat dalam RKP saat ini rawan intervensi, karena Bappenas sebagai perencana hanya memiliki wewenang merencanakan saja. Implementasinya di sektor ataupun di daerah sangat tergantung dari kebijakan pihak masing-masing, inilah yang menjadikan perencanaan rawan intervensi. Perencanaan yang telah disusun Bappenas, misalnya dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), terkadang bisa diubah karena adanya kebijakan dari pemerintah daerah, bahkan deviasi perencanaan sudah mencapai 45%.<sup>88</sup>

Pentingnya perencanaan dalam penyusunan kebijakan ekonomi menghadapi dinamika perubahan strategis ternyata tidak secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara yang hanya membatasi pada konteks “rencana keuangan tahunan” dalam wujud APBN. Untuk mencapainya tentu dibutuhkan lebih dari sekedar rencana keuangan, tetapi perencanaan strategis yang mampu mengoptimalkan partisipasi masyarakat, serta menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efektif, efisien, berkeadilan dan berkelanjutan.

---

<sup>88</sup>Situs Harian Neraca, *Bappenas Perlu Direvitalisasi*, Tanggal 12 Desember 2012, <http://m.neraca.co.id/harian/article/22725/Bappenas.Perlu.Direvitalisasi>, diakses 24 Juli 2013.

Undang-Undang tentang Keuangan Negara mengatur dominasi peran Menteri Keuangan dalam proses Penyusunan Rancangan APBN, yang diawali dengan penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro kepada DPR. Berdasarkan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tersebut, DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan sebagai acuan bagi Kementerian/Lembaga dalam penyusunan usulan rencana kerja dan anggarannya. Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ Lembaga tersebut, selanjutnya disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan Rancangan APBN. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran bersama DPR tersebut, selanjutnya disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan RUU APBN.

Akibat kondisi ini menimbulkan berbagai permasalahan, yaitu pertama, alokasi anggaran tidak mempertimbangkan prioritas pembangunan seperti yang dibuat dalam dokumen perencanaan. Kedua, anggaran yang diperoleh oleh kementerian atau lembaga (K/L) dan Lembaga Pemerintahan Non Kementerian (LPNK) yang berasal dari APBN digunakan untuk kegiatan yang tumpang tindih. Ketiga, alokasi anggaran diberikan untuk kegiatan yang sama dari tahun ke tahun. Keempat, belum optimalnya monitoring dan evaluasi terhadap penggunaan dana pembangunan yang selaras dengan perencanaan pembangunan.

Berdasar atas kenyataan tersebut, ketidakharmonisan antara proses perencanaan dan penganggaran dalam APBN ini perlu untuk segera diperbaiki, agar mekanisme perencanaan keuangan negara yang diwujudkan dalam rencana kerja pemerintah sesuai atau sejalan dengan proses penyusunan anggaran yang terdapat dalam Rancangan APBN. Terdapat beberapa langkah perbaikan yang perlu untuk dikaji lebih mendalam untuk mengatasi problema hal ini. Pertama, perlu memfungsikan dan merevitalisasi kembali peran Bappenas khususnya dalam proses perencanaan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Kedua, mengubah pandangan bahwa musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) baik nasional maupun daerah bukan hanya sekedar seremonial saja namun harus diterapkan dalam pembahasan atau penyusunan anggaran di RAPBN dan RAPBD. Ketiga, perlunya diatur sinergi perencanaan dan penganggaran yang ditegaskan dalam UU Keuangan Negara. Dalam sinergi ini, dokumen anggaran setidaknya akan memuat informasi terkait indikator kinerja, target waktu capaian, dan alokasi sumberdaya untuk mendukung program/kegiatan. Bentuk sinergitas itu diwujudkan dalam tahapan:

- a. Sinergitas antara perencanaan pembangunan dengan penganggaran nasional;
- b. Sinergitas antara perencanaan pembangunan dengan penganggaran daerah; dan
- c. Sinergitas antara perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan pembangunan daerah.

#### **E. Evaluasi Pengaturan Ketentuan Pidana**

Pengaturan mengenai ketentuan pidana dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara diatur dalam Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2). Dalam pasal tersebut menyatakan bahwa:

- (1) Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.
- (2) Pimpinan Unit Organisasi Kementerian Negara/Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Apabila dianalisis secara teknis perancangan perundang-undangan dan substantif, maka secara teknis perancangan perundang-

undangan, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) tersebut tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Lampiran II Nomor 118, dimana menyebutkan bahwa rumusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau norma perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang memuat norma tersebut. Selain itu dalam lampiran tersebut juga menyatakan perlu dihindari pengacuan kepada ketentuan pidana Peraturan Perundang-undangan lain.<sup>89</sup>

Dalam Pasal tersebut tidak menyebutkan secara tegas norma larangan atau norma perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang memuat norma tersebut, akan tetapi hanya menyebutkan subyek hukum yang melakukan tindak pidana yaitu: Menteri/Pimpinan lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah serta Pimpinan Unit Organisasi Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang. Selain itu, pengaturan mengenai ketentuan pidana sebaiknya diatur dalam bab tersendiri, yaitu bab ketentuan pidana yang letaknya sesudah materi pokok yang diatur atau sebelum bab ketentuan peralihan.<sup>90</sup>

Secara substansif, istilah “kebijakan” yang terdapat dalam Pasal 34 ayat (1) menimbulkan ketidakpastian sebaiknya dicarikan istilah atau kata yang lebih konkret, misalnya penggunaan atau program atau

---

<sup>89</sup>Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lampiran II No. 118.

<sup>90</sup>*Ibid*, Lampiran II No. 115.

kegiatan.<sup>91</sup> Dengan kata lain perlu dijelaskan kegiatan apa yang menjadi dasar untuk dikenakan pidana dengan berdasarkan atas norma yang telah diatur dalam pasal-pasal sebelumnya. Namun demikian apabila dirasakan tidak ada kegiatan atau perbuatan yang dapat dijadikan suatu perbuatan pidana, pengaturan mengenai ketentuan pidana dapat tidak diatur dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara, dan dapat diatur dalam undang-undang lainnya yang mengatur mengenai pengenaan tindak pidana yang menyalahgunakan penggunaan keuangan negara seperti dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

### **III. Penutup**

Berdasarkan analisis dalam pembahasan di atas, dapat disimpulkan, pertama, definisi keuangan Negara merupakan semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Selanjutnya apabila dikaitkan dengan kerugian atau pailit pada BUMN atau BUMD, kerugian atas keuangan negara hanya dibebankan sebatas jumlah anggaran/uang yang ditempatkan dalam modal pada BUMN/BUMD, sedangkan kerugian lainnya di luar modal yang ditempatkan menjadi tanggung jawab BUMN yang bersangkutan.

Kedua, penetapan Tahun Anggaran untuk APBD harus dibedakan dengan penetapan Tahun Anggaran untuk APBN. Perbedaan ini salah satunya bertujuan untuk memastikan bahwa anggaran yang akan disusun daerah dan salah satu komponennya berupa dana perimbangan besarnya sudah mendapatkan kepastian dalam APBN.

Ketiga, penyesuaian atau perubahan atas APBN atau APBD diperlukan evaluasi atas laporan realisasi semester pertama APBN/APBD

---

<sup>91</sup>Disampaikan dalam Diskusi Pakar Tim Penyusun RUU Keuangan Negara dengan Dr. Suharyono di Sekretariat Jenderal DPR RI, tanggal 16 Mei 2012.

dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya oleh lembaga legislatif, baik di tingkat pusat (DPR RI) maupun di tingkat daerah (DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota) serta ditambah kondisi-kondisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (3) dan Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang tentang Keuangan Negara.

Keempat, ketidaksesuaian antara proses perencanaan dan penganggaran dalam APBN ini perlu untuk segera diperbaiki, diantaranya dilakukan dengan memfungsikan dan merevitalisasi kembali peran Bappenas, khususnya dalam proses perencanaan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Selain itu, diperlukan pengaturan yang sinergis antara perencanaan dan penganggaran yang ditegaskan dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara, serta mengubah pandangan bahwa musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) baik nasional maupun daerah bukan hanya sekedar seremonial saja namun harus diterapkan dalam pembahasan atau penyusunan anggaran di RAPBN dan RAPBD.

Kelima, pengaturan ketentuan pidana dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara perlu dikaji lebih lanjut, mengingat secara teknis perancangan perundang-undangan pengaturannya tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selanjutnya perlu diperjelas kegiatan atau perbuatan apa saja yang menjadi dasar untuk dikenakan pidana. Apabila dirasakan tidak ada kegiatan atau perbuatan yang dapat dijadikan suatu pidana, pengaturan mengenai ketentuan pidana tidak perlu diatur dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara melainkan dalam Undang-Undang lain mengenai pengenaan tindak pidana yang menyalahgunakan penggunaan keuangan negara.

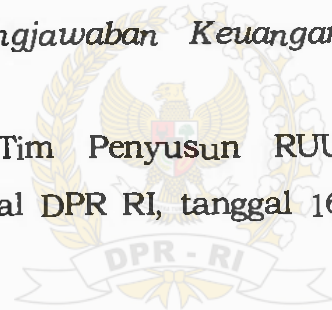


## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Atmadja, Arifin P Soerja., *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, 1986, PT Gramedia, Jakarta.

Suharyono., disampaikan dalam Diskusi Pakar Tim Penyusun RUU Keuangan Negara dengan di Sekretariat Jenderal DPR RI, tanggal 16 Mei 2012.



### Internet

Situs Harian Neraca, Bappenas Perlu Direvitalisasi, Tanggal 12 Desember 2012, diunduh dari <http://m.neraca.co.id/harian/article/22725/Bappenas.Perlu.Direvitalisasi>, diakses 24 Juli 2013.

Suara Pembaharuan, APBN P Pintu Masuk Korupsi Berjamaah, 20 Maret 2013, diunduh dari <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/opac/themes/bappenas4/templateDetail.jsp?id=121781&lokasi=lokal>, diakses 23 Juli 2013.

Situs Hukum Online, Apakah Kerugian BUMN Merupakan Kerugian Negara, diunduh dari <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt50650f651017d/apakah-kerugian-bumn-merupakan-kerugian-negara>, tanggal 21 Oktober 2013.

Situs Hukum Online, Sengkarut Keuangan BUMN Tak Boleh Berlarut, diunduh dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5236ddaa03a86/sengkarut-keuangan-bumn-tak-boleh-berlarut>, tanggal 21 Oktober 2013.

Aitus Blog Hadi Utomo and and Partner, Perbedaan Pendapat Tentang Keuangan Negara, diunduh dari <http://hadiutomoandpartner.blogspot.com/2008/02/perbedaan-pendapat-tentang-keuangan.html>, tanggal 21 Oktober 2013.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

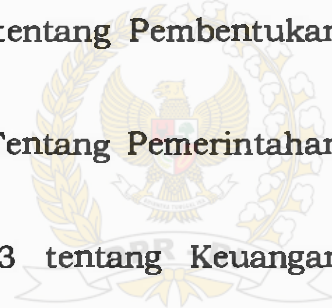
\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.



## ***CURRICULUM VITAE***

**Akhmad Aulawi**, Tempat/Tanggal Lahir: Pangkal Pinang, 27 Juni 1976. Pendidikan S1: Hukum Ekonomi, Universitas Indonesia (1999), S2: Hukum Ekonomi, Universitas Indonesia (2002). Perancang Undang-Undang di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 2003 serta Tim Pendukung dalam Penyusunan Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara di DPR RI. Menulis dalam berbagai artikel hukum di jurnal hukum. Pernah Mengikuti beberapa *International Course* dan berpartisipasi dalam Pertemuan Parlemen Internasional. Alamat email: [akhmad\\_aulawi@yahoo.com](mailto:akhmad_aulawi@yahoo.com).

**PROSES PEMBERIAN GRASI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
TENTANG GRASI SESUDAH AMANDEMENT UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**(GRANTING CLEMENCY PROCESSES BASED ON CLEMENCY ACT POST THE  
AMANDMENT OF THE 1945 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF  
INDONESIA)**



**Arif Usman<sup>92</sup>**

**Abstrak**

Pengaturan grasi sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi. Namun dalam pelaksanaannya menimbulkan banyak permasalahan, yaitu tidak diatur batasan jenis putusan pidana yang boleh dimohonkan grasi, subyek pemohon pengajuan grasi, kesempatan yang dimiliki terpidana untuk mengajukan permohonan grasi, serta jangka waktu proses pemberian grasi. Pengaturan grasi setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 proses pemberian grasi mensyaratkan adanya pertimbangan MA sebagai pelaksanaan mekanisme *checks and balances* dengan tidak mengurangi hak prerogatif Presiden dalam pemberian grasi. Adapun dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010, diatur kewenangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk melakukan penelitian dan pelaksanaan proses pengajuan grasi.

Kata kunci: kekuasaan presiden, grasi.

---

<sup>92</sup>Perancang Muda Sekretariat Jenderal DPR-RI.

## **Abstract**

*The stipulation on clemency prior to the amendment of UUD NRI Year 1945 was based on The Law No. 3 Year 1950 on Clemency Petition. However, in its implementation causes a lot of issues, such as there is no limitation of the types of sentencing decisions for clemency, subject to the applicant's clemency petition, the opportunity to apply for clemency petition, and the period of granting clemency process. Post the amendment of UUD NRI Year 1945, the regulation of clemency is based on Law No. 22 Year 2002 the granting of clemency as amended through Law No. 5 Year 2010 on Clemency. Based on Law No. 22 Year 2002 the granting of clemency process requires the consideration of the MA as a mechanism of checks and balances without reducing the prerogative right of the President, while Law No. 5 Year 2010 authorizes the Minister of Justice and Human Rights to conduct research and implementation process of petition for clemency.*

*Key words: president authority, clemency.*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Grasi merupakan pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden. Pelaksanaan pemberian grasi dilakukan Presiden dengan mengadakan konsultasi sebelumnya dengan MA dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), walau tidak menafikkan bahwa grasi tetap merupakan hak prerogatif Presiden, sehingga hak tersebut juga sering disebut "*executive justice*", karena diberikan oleh Presiden dengan tanpa perantara undang-undang.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup>Suparlan, *Perbandingan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia dan Amerika Serikat*, (Surabaya: Usaha Nasional, 1982), hal 136.

Ketentuan tentang grasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi,<sup>94</sup> yang lebih banyak mengatur soal prosedur permohonan grasi. Penerapan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 dalam prakteknya telah menimbulkan banyak permasalahan diantaranya dapat dilihat dari banyaknya permohonan grasi yang belum terselesaikan mencapai 2.106 kasus.<sup>95</sup> Setelah kurun waktu 52 tahun, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sering kali dianggap menghambat pelaksanaan eksekusi bagi terpidana mati. Contohnya, pelaksanaan eksekusi terhadap beberapa terpidana mati kasus Bom Bali I (Oktober 2002) yang tertunda selama hampir 6 tahun lamanya. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Undang-Undang tentang Grasi).

Terdapat beberapa ketentuan baru di dalam Undang-Undang tentang Grasi, yaitu mengatur bahwa menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia dapat meminta para pihak untuk pengajuan permohonan grasi demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan, serta mempunyai kewenangan meneliti dan melaksanakan proses pengajuan grasi kepada Presiden.

## **B. Permasalahan**

---

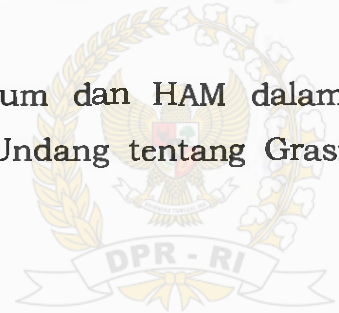
<sup>94</sup>Sebelumnya pengaturan grasi terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1947, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1947, Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1947, Peraturan Pemerintah Nomor S1 Tahun 1948, Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1948, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1948, dan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948. Dua tahun kemudian barulah grasi diatur dalam sebuah undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi.

<sup>95</sup> Aryanil Kristanti, diunduh dari <http://gresnews.com/ch/TopStories/cl/Grasi/id/1341203/Sistem+Pemberian+Grasi+Diubah>, diunduh tanggal 26 Juli 2013.



Berdasarkan latar belakang di atas, yang menjadi permasalahan dalam kajian ini adalah:

1. Bagaimana proses pemberian grasi sebelum dan sesudah amandemen UUD NRI Tahun 1945?
2. Bagaimana kedudukan MA dan Menteri Hukum dan HAM dalam proses pemberian grasi berdasarkan Undang-Undang tentang Grasi setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945?



### **C. Metode**

Permasalahan dan analisa dalam tulisan ini disajikan secara deskriptif analitis yaitu dengan mendeskripsikan fakta yang ada kemudian dilakukan analisis dengan melakukan perbandingan antara Undang-Undang tentang Grasi sebelum dan sesudah amandemen UUD NRI Tahun 1945.

## **II. PEMBAHASAN**

### **A. Pemberian Grasi Sebelum Amandemen UUD NRI Tahun 1945**

Pemberian grasi diatur dalam Pasal 14 UUD 1945 yang menyatakan: *"Presiden memberi grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi."* Pasal tersebut mencerminkan kekuasaan Presiden yang mandiri dan mutlak. Dalam memberikan pengampunan Presiden tidak memerlukan persetujuan maupun pertimbangan dari cabang pemerintahan atau lembaga lain. Kekuasaan ini sangat besar dan Presiden mempunyai kekuasaan penuh untuk melakukannya. Menurut penjelasan UUD 1945, dalam kekuasaan ini Presiden bertindak sebagai kepala negara. Grasi oleh Presiden pada dasarnya bukan suatu tindakan hukum, melainkan suatu tindakan non hukum berdasarkan hak prerogatif seorang kepala negara, dengan demikian grasi bersifat pengampunan berupa pengurangan, (*starfvermiderend*), peringanan, atau penghapusan pelaksanaan pidana yang telah diputuskan dan berkekuatan hukum tetap.

Konstitusi pada waktu itu tidak menjelaskan mekanisme dan prosedur pengampunan, sehingga perlu dibuat peraturan pelaksanaannya. Peraturan perundangan dalam pelaksanaan grasi sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Sebelum itu, pengaturan pemberian grasi diatur dalam beberapa peraturan pemerintah. Tujuan grasi diatur dalam peraturan pemerintah untuk menghindarkan ketidakadilan yang mungkin terjadi sebagai akibat dilaksanakannya hukuman untuk membela dan menegakkan kepentingan negara. Di dalam pasal-pasal nya tidak banyak membahas ketentuan materil, namun lebih banyak mengatur ketentuan yang sifatnya formil. Tidak terdapat ketentuan umum yang menjelaskan pendefinisian atas hal-hal yang diatur didalamnya.

Permohonan grasi kepada Presiden dapat diajukan oleh orang yang dihukum (terpidana) atas hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan Kehakiman, baik militer maupun sipil, yang telah berkekuatan hukum tetap. Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tidak dikenal pembatasan jenis putusan pidana apa saja yang boleh dimohonkan grasi nya. Artinya segala jenis hukuman apapun yang diputus oleh hakim dapat dimohonkan grasi, termasuk hukuman berat atau ringan, baik hukuman tutupan, penjara dan kurungan, hukuman denda atau hukuman kurungan pengganti maupun hukuman mati.

Subyek pemohon pengajuan grasi ini adalah orang yang dihukum dan pihak lain. Istilah pihak lain tidak dijelaskan lebih lanjut maka bisa berarti keluarga si orang yang dihukum ataupun kuasa hukumnya.<sup>96</sup> Pengajuan permohonan oleh pihak lain baru dapat diterima jika permohonan grasi tersebut mendapat persetujuan dari orang yang dihukum. Namun khusus untuk hukuman mati, permohonan pengajuan grasi boleh tanpa persetujuan dari orang yang dihukum. Para pihak ini berhak mendapatkan salinan atau petikan keputusan hakim atau

---

<sup>96</sup>Pasal 6 ayat (4), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi.

pengadilan dan kesempatan untuk melihat surat-surat pemberitaan.<sup>97</sup> Jika orang yang dihukum tidak mengajukan permohonan grasi dalam tenggang waktu yang diberikan maka Hakim atau Ketua Pengadilan dan Jaksa atau Kepala Kejaksaan berhak mengajukan permohonan grasi karena jabatannya sehingga ketentuan yang termaktub dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 dan Pasal 11 berlaku juga.<sup>98</sup> Pasal ini cukup kontradiktif, mengingat hakim atau ketua pengadilan negeri yang menjatuhkan vonis kepada terpidana, tetapi juga mempunyai hak untuk mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.

Tenggang waktu yang diperlukan untuk memajukan sebuah permohonan grasi dilihat dari hukuman yang diputuskan oleh keputusan hakim di pengadilan. Jika hakim memutuskan hukuman biasa maka tenggang waktunya adalah 14 (empat belas) hari, terhitung mulai hari berikutnya setelah keputusan tetap dan dalam pemeriksaan ulangan maka tenggang waktunya 14 (empat belas) hari, terhitung mulai hari berikutnya setelah keputusan diberitahukan pada orang yang dihukum.<sup>99</sup> Jika hakim memutuskan hukuman mati maka tenggang waktu untuk mengajukan grasi adalah 30 (tiga puluh) hari terhitung mulai esok hari keputusan tetap, dalam pemeriksaan ulangan yang dijatuhkan oleh pengadilan ulangan maka tenggang waktunya 30 (tiga puluh) hari terhitung mulai hari berikut setelah keputusan diberitahukan kepada orang yang dihukum.<sup>100</sup>

Selanjutnya dijelaskan bahwa pelaksanaan hukuman termasuk semua jenis hukuman, yang terdiri dari hukuman mati, hukuman tutupan, penjara dan kurungan, hukuman kurungan pengganti "tidak boleh dijalankan" apabila orang yang dihukum tersebut mengajukan permohonan grasi atau berniat akan mengajukan permohonan grasi.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup>*Ibid*, Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>98</sup>*Ibid*, Pasal 12. Hal ini juga diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1986.

<sup>99</sup>*Ibid*, Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>100</sup>*Ibid*, Pasal 2 ayat (1).

<sup>101</sup>*Ibid*, Pasal 2 ayat (3) jo Pasal 3 ayat (1).

Jadi segala eksekusi hukuman harus ditunda sepanjang orang yang dihukum tersebut akan berniat mengajukan grasi atau sedang mengajukan grasi. Namun ketentuan-ketentuan ini gugur terhadap<sup>102</sup>:

- a. orang yang dihukum tidak mau membayar hukuman denda yang sudah dijatuhkan padanya; atau
- b. orang yang dihukum tidak menyatakan kehendaknya akan mengajukan permohonan grasi, dengan kata lain orang tersebut tidak memanfaatkan tenggang waktu yang diberikan untuk pengajuan permohonan grasi.

Ketentuan dalam pengajuan permohonan grasi hendaknya harus diinformasikan kepada orang yang dihukum oleh:<sup>103</sup>

- a. Hakim atau Ketua Pengadilan yang memutus pada tingkat pertama, dalam persidangan pengadilan usai keputusan hakim diumumkan;
- b. Panitera pengadilan yang memutus pada tingkat pertama, dalam penjara atau tahanan ketika keputusan itu diberitahukan kepadanya, apabila orang yang dihukum tersebut karena suatu hal tidak dapat dibawa ke persidangan untuk mendengar keputusan hakim diumumkan; atau
- c. Kepala Kejaksaan atau pegawai yang diwajibkan memberitahukan keputusan hakim, baik dalam pemeriksaan tingkat pertama atau dalam pemeriksaan ulangan dalam persidangan ulangan.

Ada beberapa cara yang dapat di tempuh dalam prosedur atau mekanisme pengajuan grasi yaitu<sup>104</sup> :

- a. Permohonan grasi harus diajukan melalui Panitera pengadilan yang memutus pada tingkat pertama;
- b. Permohonan grasi dapat diajukan melalui Pembesar di daerahnya, jika pemohon bertempat tinggal di luar daerah hukum pengadilan

---

<sup>102</sup> *Ibid*, Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3).

<sup>103</sup> *Ibid*, Pasal 3 ayat (4).

<sup>104</sup> *Ibid*, Pasal 6 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).

yang berkepentingan atau jika Panitera pengadilan tidak ada ditempatnya; atau

- c. Permohonan grasi yang diajukan melalui Hakim atau Ketua Pengadilan yang bersangkutan, akan langsung dimajukan kepada Presiden atau pembesar yang lain. Pengajuan permohonan grasi tersebut, dianggap sebagai permohonan yang diajukan kepada Panitera Pengadilan yang memutus pada tingkat pertama

Setelah menerima surat permohonan grasi maka Panitera pengadilan tingkat pertama segera meneruskan surat tersebut beserta surat pemberitaan dan salinan surat keputusan yang bersangkutan (termasuk pula surat keputusan pengadilan ulangan, apabila ada pemeriksaan ulangan) kepada Hakim atau Ketua Pengadilan yang memutus pada tingkat pertama. Kemudian Hakim dan Ketua Pengadilan yang menerima permohonan grasi pada tingkat selanjutnya, dapat meminta agar Panitera pengadilan tingkat pertama untuk mengirimkan surat pemberitaan dan salinan surat keputusan yang bersangkutan kepada Hakim atau Ketua Pengadilan tersebut.<sup>105</sup>

Hakim atau Ketua Pengadilan itu harus segera meneruskan surat-surat tersebut beserta pertimbangannya kepada Kepala Kejaksaan pada pengadilan yang memutus pada tingkat pertama. Jaksa yang melakukan penuntutan pada peradilan tingkat pertama atau Kepala Kejaksaan, kemudian segera meneruskan surat-surat tersebut beserta pertimbangannya kepada MA. Kecuali dalam perkara yang sumir di Pengadilan Kepolisian, Hakim langsung meneruskan surat permohonan grasi bersama pertimbangannya kepada MA, tanpa melalui Jaksa atau Kepala Kejaksaan. Setelah menerima permohonan grasi tersebut, MA segera meneruskan surat-surat tersebut beserta pertimbangannya kepada Menteri Kehakiman.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> *Ibid*, Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>106</sup> *Ibid*, Pasal 8 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5).

Sebelum meneruskan surat permohonan grasi kepada Menteri Kehakiman, MA dapat meminta pertimbangan dari Jaksa Agung karena hal-hal berikut ini :

- a. apabila keputusan pengadilan itu mengenai hukuman mati;
- b. apabila MA membutuhkan pendapat Jaksa Agung tentang kebijaksanaan penuntutan umum; atau
- c. apabila Jaksa Agung sebelumnya mengemukakan keinginannya kepada MA untuk diminta pertimbangannya.

Kemudian Menteri Kehakiman sebelum meneruskan surat permohonan grasi tersebut kepada Presiden dapat meminta pertimbangan menteri yang lain.<sup>107</sup>

Dalam mekanisme atau prosedur dalam pengajuan permohonan grasi tersebut, tidak disebutkan berapa lama waktu yang dibutuhkan dalam setiap tahapnya. Hal ini yang menyebabkan banyak sekali permohonan grasi yang belum diproses sehingga menjadi alasan untuk menunda pelaksanaan hukuman. Karena menurut Pasal 2 ayat (3) jo Pasal 3 ayat (1), pelaksanaan hukuman tidak boleh dijalankan sepanjang orang yang dihukum sedang dalam proses mengajukan permohonan grasi.

Ada beberapa tahap yang menyertakan pertimbangannya permohonan grasi, yaitu pertimbangan Hakim atau Ketua Pengadilan, Jaksa atau Kepala Kejaksaan, MA dan Menteri Kehakiman, disamping itu MA dapat meminta pertimbangan Jaksa Agung dan Menteri Kehakiman dapat meminta pertimbangan menteri yang lain. Suatu proses yang cukup berliku dan memerlukan waktu yang cukup lama.

Di lain pihak, dalam undang-undang ini tidak diatur selanjutnya proses permohonan grasi yang diajukan melalui Pembesar Daerah. Bagaimana prosedur dan mekanisme yang harus ditempuh oleh pemohon grasi. Tidak ada penjelasan siapakah Pembesar Daerah tersebut, apakah setingkat Gubernur atau Bupati/Walikota.

---

<sup>107</sup> *Ibid*, Pasal 8 ayat (7) dan ayat (8).



Permohonan grasi yang lebih dulu diproses adalah permohonan grasi dari orang yang berada dalam tahanan dan sedang menjalani hukumannya.<sup>108</sup> Artinya orang yang telah mendapat putusan hakim, telah menjalani hukuman dan berada di dalam tahanan kemudian ia mengajukan grasi maka permohonannya akan didahulukan dibanding permohonan orang yang belum menjalani masa tahanan.

Ketentuan-ketentuan pengaturan grasi berlaku juga atas hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan tentara maka yang terlibat dalam permohonan grasi di lingkungan tentara adalah, Ketua Pengadilan Tentara, Mahkamah Tentara Agung, Jaksa Tentara, Kepala Kejaksaan tentara dan Jaksa Tentara Agung.<sup>109</sup>

Hal lain yang tidak diatur dalam undang-undang ini adalah berapa banyaknya kesempatan yang dimiliki terpidana untuk mengajukan permohonan grasi. Bagaimana jika permohonan grasi yang bersangkutan ditolak, apakah masih mempunyai kesempatan untuk mengajukan permohonan grasi yang kedua dan seterusnya. Begitu pun dengan proses penyelesaian grasi, tidak diatur bagaimanakah keputusan yang akan dikeluarkan oleh Presiden. Dalam ketentuan hanya disebutkan bahwa pegawai yang diwajibkan menjalankan kehakiman harus memberitahukan keputusan Presiden atas permohonan grasi dengan segera dari Menteri Kehakiman kepada yang berkepentingan.<sup>110</sup>

Hal-hal mengenai cara mengurus permohonan grasi yang tidak diatur dalam undang-undang ini diatur oleh Menteri Kehakiman, padahal sebagai instrumen untuk melaksanakan undang-undang diperlukan sebuah peraturan pemerintah, bukan sebuah peraturan menteri. Walaupun banyak kelemahan pada undang-undang ini namun banyak pihak tidak mempermasalahkannya, karena menganggap bahwa

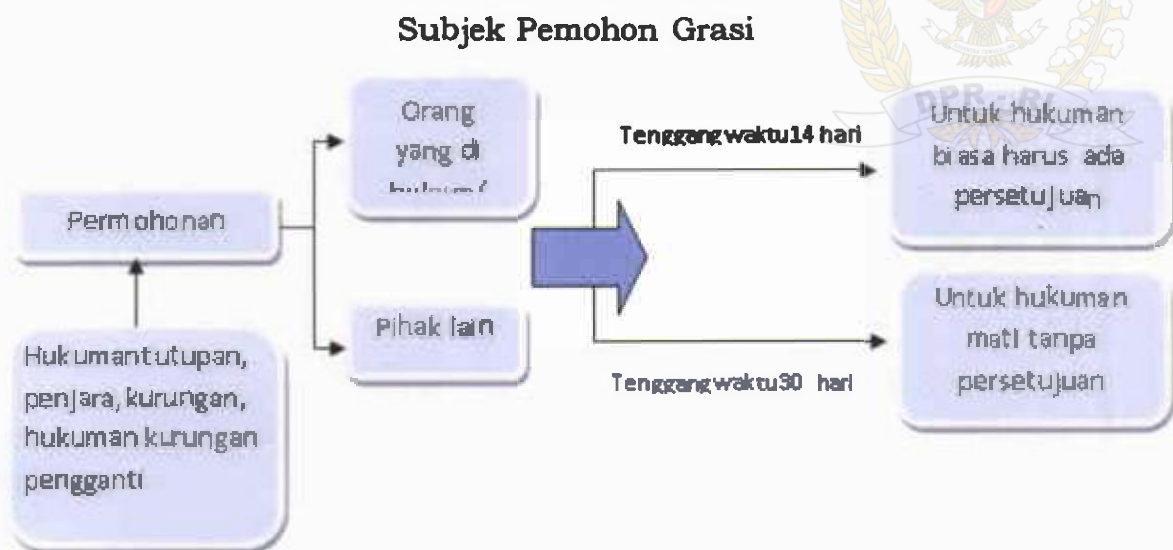
---

<sup>108</sup>*Ibid*, Pasal 9.

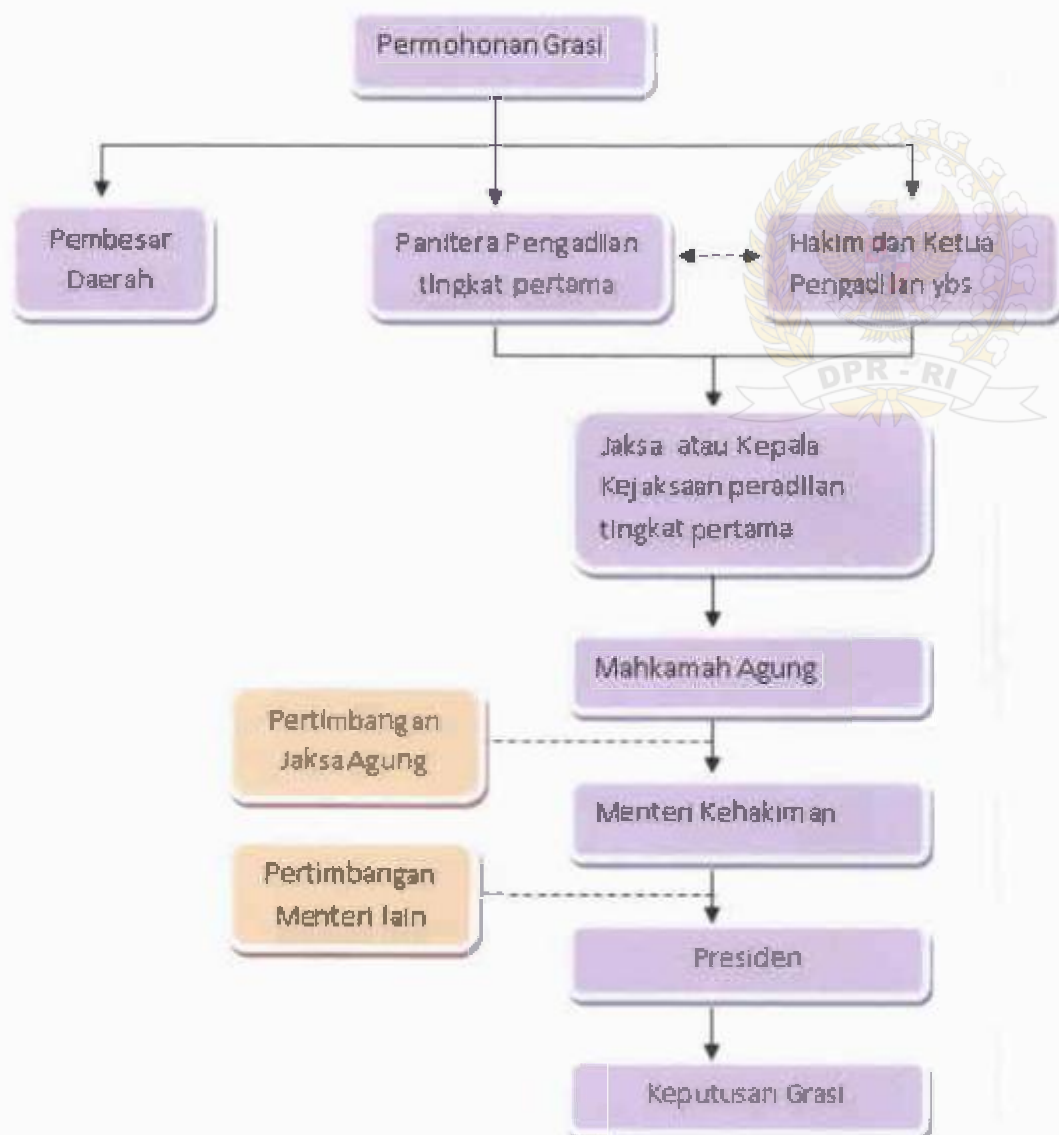
<sup>109</sup>*Ibid*, Pasal 10.

<sup>110</sup>*Ibid*, Pasal 11.

grasi adalah hak prerogatif Presiden. Tak heran bahwa baru setengah abad kemudian, undang-undang ini dicabut dan diganti dengan undang-undang grasi yang baru, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Untuk memahami proses dan prosedur pengajuan permohonan grasi, dapat disimpulkan melalui gambar bagan-bagan berikut ini :



## Proses Pengajuan Permohonan Grasi



### B. Pemberian Grasi Sesudah Amandemen UUD NRI 1945

#### 1. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002

Dalam konsideran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang dinyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi yang dibentuk berdasarkan Konstitusi Indonesia Serikat, dipandang tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan dan kebutuhan hukum masyarakat dan untuk mendapatkan pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana yang telah

dijatuhkan kepada terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.

Tata cara pengajuan dan penyelesaian permohonan grasi dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tersebut tidak mengenal pembatasan putusan pengadilan yang dapat diajukan grasi, dan melibatkan beberapa instansi yang berkaitan dengan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) dan mengatur pula penundaan pelaksanaan putusan pengadilan jika diajukan permohonan grasi. Hal tersebut mengakibatkan begitu banyak permohonan grasi yang diajukan dan adanya penyalahgunaan permohonan grasi untuk menunda pelaksanaan putusan sehingga penyelesaian permohonan grasi memakan waktu yang lama dan terlalu birokratis, sehingga perlu diganti dengan undang-undang yang baru.

Pembentukan undang-undang ini bertujuan untuk menyesuaikan pengaturan mengenai grasi dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan, yang menentukan bahwa Presiden memberikan grasi dengan memperhatikan pertimbangan MA. Tidak seperti dalam undang-undang grasi sebelumnya yang tidak membatasi jenis pemidanaan, pada undang-undang ini dilakukan pembatasan atau persyaratan dalam permohonan grasi. Disebutkan bahwa pemidanaan yang dapat dimohonkan grasinya adalah, putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yang terdiri dari tiga unsur yaitu pidana mati, penjara seumur hidup dan penjara paling rendah 2 (tahun).<sup>111</sup> Hal ini merupakan perbedaan pertama dengan undang-undang sebelumnya, dan memperjelas kepastian atas jenis-jenis pemidanaan yang dapat dimohonkan grasinya dan menghindarkan adanya praktek curang terpidana untuk menghindari pelaksanaan hukumannya. Kata “dapat” berarti terpidana diberikan kebebasan untuk menggunakan atau tidak

---

<sup>111</sup>Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.

menggunakan haknya untuk mengajukan permohonan grasi sesuai Undang-Undang ini.

Kemudian tentang kesempatan terpidana untuk mengajukan grasi. Sebelumnya tidak diatur dalam undang-undang tentang banyaknya kesempatan yang dimiliki terpidana untuk mengajukan grasi. Sekarang, terpidana hanya dapat mengajukan grasi satu kali, ia dapat mengajukan grasi kedua kali, kecuali ia memiliki kondisi yang menjadi syarat sebagai berikut <sup>112</sup>:

- a. pernah ditolak permohonan grasinya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan permohonan grasi tersebut; atau
- b. pernah diberi grasi dari pidana mati menjadi pidana penjara seumur hidup dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal keputusan pemberian grasi diterima.

Jika pengaturannya demikian, pasal ini tidak betul-betul membatasi pengajuan permohonan grasi, karena ketika seorang terpidana ditolak permohonan grasinya maka ia hanya menunggu dua tahun untuk mengajukan kembali permohonan grasinya. Jadi dari segi pembatasan pengajuan permohonan grasi undang-undang ini sama dengan sebelumnya. Di sisi lain terpidana mati yang telah mendapat grasi, berhak mengajukan permohonan grasi untuk kedua kalinya, setelah putusan grasi pertama lewat dari 2 (dua) tahun. Pengecualian ini sebenarnya berlaku untuk semua terpidana, sehingga tidak mengherankan pada prakteknya seorang terpidana mati dapat mengajukan grasi berkali-kali.

Jika sebelumnya, terpidana yang sedang mengajukan permohonan grasi dapat terhindar dari pelaksanaan hukuman untuk sementara waktu maka dengan pengaturan dalam undang-undang kondisi demikian berubah, karena permohonan grasi tidak menunda

---

<sup>112</sup>*Ibid*, Pasal 2 ayat (3).

pelaksanaan putusan pemidanaan bagi terpidana, kecuali dalam hal putusan pidana mati.<sup>113</sup>

Terpidana yang telah mendapatkan putusan pengadilan, diberitahukan haknya untuk mengajukan grasi oleh hakim atau hakim ketua sidang yang memutus perkara pada tingkat pertama, jika terpidana berhalangan hadir maka akan diberitahu secara tertulis oleh panitera pengadilan tersebut.<sup>114</sup> Pengadilan yang dimaksud adalah pengadilan di lingkungan peradilan umum atau pengadilan di lingkungan peradilan militer yang memutus perkara pidana.

Permohonan grasi itu dapat dilakukan oleh terpidana atau kuasa hukumnya, dan keluarga terpidana atas persetujuannya, kecuali dalam hal putusan pidana mati, permohonan dapat diajukan oleh keluarga terpidana tanpa persetujuannya.<sup>115</sup> Permohonan grasi dapat diajukan terpidana sejak putusan berkekuatan hukum tetap dan tidak dibatasi oleh tenggang waktu tertentu.<sup>116</sup> Frasa 'tidak dibatasi', mengandung makna tidak ada batasan waktu dalam mengajukan permohonan grasi, terpidana dapat mengajukannya sejak putusan berkekuatan hukum, atau setelahnya, ia dapat mengajukan setahun, dua atau tiga tahun setelahnya.

Permohonan grasi diajukan secara tertulis,<sup>117</sup> oleh terpidana, kuasa hukumnya, atau kepada keluarganya kepada Presiden melalui Kepala Lembaga Pemasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana dan mengirimkan salinannya kepada Pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama untuk diteruskan kepada MA. Kepala Lembaga Pemasyarakatan menyampaikan permohonan grasi tersebut dan salinannya, paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya

---

<sup>113</sup> *Ibid*, Pasal 3.

<sup>114</sup> *Ibid*, Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>115</sup> *Ibid*, Pasal 6 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).

<sup>116</sup> *Ibid*, Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>117</sup> Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948, Pasal 6 ayat (1) dinyatakan: "permohonan grasi harus diajukan atas kertas bermaterai..."



surat-surat permohonan.<sup>118</sup> Berbeda dengan undang-undang grasi sebelumnya, tata cara pengajuan permohonan grasi dalam undang-undang ini memotong beberapa tahap pengajuan. Sebelumnya ada 5 (lima) tahap yang harus dilalui dan melibatkan beberapa instansi termasuk Kejaksaan, sekarang hanya melalui 3 (tiga) tahap yaitu Kepala Lembaga Pemasyarakatan, Pengadilan Negeri dan MA, sebelum diterima oleh Presiden. Pengajuan grasi dapat ditempuh dengan 2 (dua) alternatif cara yaitu mengajukan langsung kepada Presiden atau melalui Kepala Lembaga Pemasyarakatan.

Dalam undang-undang ini, diatur mengenai penyelesaian permohonan grasi serta jangka waktunya, sebagai berikut :

1. Pengadilan Tingkat Pertama

Mengirimkan salinan permohonan grasi dan berkas perkara kepada Mahkamah Agung. Paling lambat 20 hari sejak menerima salinan permohonan grasi.<sup>119</sup>

2. MA

Mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden, paling lambat 3 bulan sejak menerima salinan permohonan grasi dan berkas perkara.<sup>120</sup>

3. Presiden

Memberikan keputusan berupa pengabulan atau penolakan grasi, paling lambat 3 bulan sejak menerima pertimbangan Ketua MA. Dalam waktu paling lambat 14 hari:

- Petikan Keputusan Presiden disampaikan kepada terpidana
- Salinan keputusan Presiden disampaikan pula kepada MA, Pengadilan yang memutus perkara, Kejaksaan Negeri dan Lembaga Pemasyarakatan<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup>Pasal 8 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.

<sup>119</sup>*Ibid*, Pasal 9.

<sup>120</sup>*Ibid*, Pasal 10.

<sup>121</sup>*Ibid*, Pasal 11 dan Pasal 12.

Dengan demikian pengajuan permohonan grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi telah memotong panjangnya birokrasi dan mempersingkat waktu dalam penyelesaian sebuah permohonan grasi. Khusus untuk terpidana mati yang mengajukan permohonan grasi oleh dirinya sendiri, keluarga atau kuasa hukumnya, pidana mati tidak dapat dilaksanakan sebelum Keputusan Presiden diterima oleh terpidana<sup>122</sup>. Pasal ini menjadi rancu, ketika pengaturan mengenai penyampaian petikan Keputusan Presiden telah diatur dalam Pasal 12 ayat (1), yaitu dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari.

Dalam hal permohonan grasi diajukan dalam waktu bersamaan dengan permohonan peninjauan kembali (PK), atau jangka waktu antara kedua permohonan tersebut tidak terlalu lama maka permohonan PK diputus terlebih dahulu.<sup>123</sup> Dalam hal ini keputusan grasi akan ditetapkan dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) bulan sejak salinan putusan PK diterima Presiden.<sup>124</sup>

Harus diingat bahwa sifat kedua permohonan ini bertolak belakang, dengan sebuah pengajuan permohonan grasi berarti terpidana mengakui kesalahannya sedangkan permohonan peninjauan kembali berarti terpidana tidak mengakui dan membantah kesalahannya. Selanjutnya penyelesaian tentang hal ini akan diatur dalam sebuah peraturan pemerintah, namun sampai saat ini peraturan tersebut belum ditetapkan.

Dalam ketentuan peralihan disebutkan bahwa untuk penyelesaian grasi yang permohonannya diajukan sebelum berlakunya undang-undang ini, harus diselesaikan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun. Dan menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, tidak berlaku lagi.<sup>125</sup> Namun perubahan dalam undang-undang tersebut tidak cukup, pemerintah dalam hal ini Departemen Hukum dan HAM menilai bahwa

---

<sup>122</sup>*Ibid*, Pasal 13.

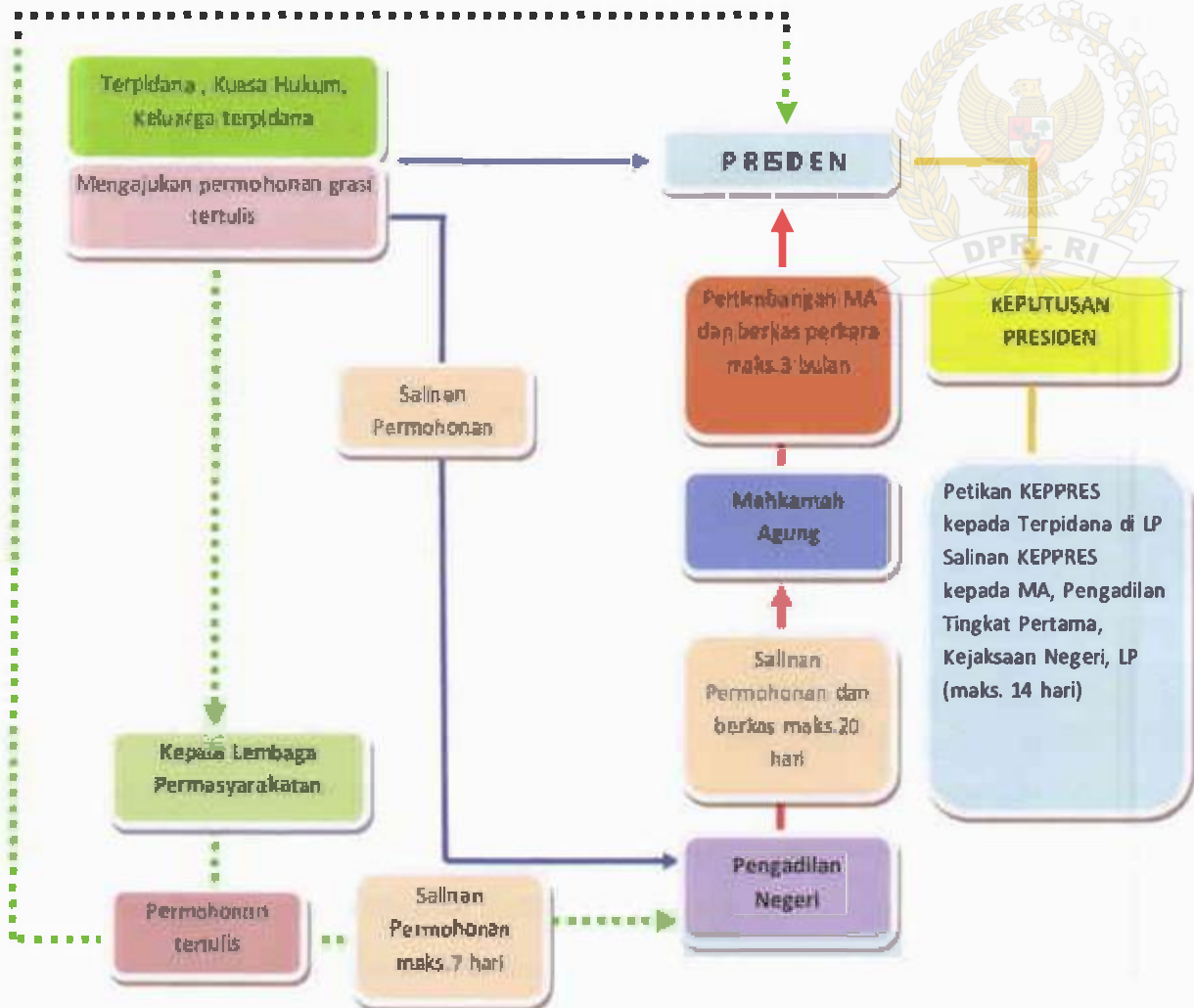
<sup>123</sup>*Ibid*, Pasal 14 ayat (1).

<sup>124</sup>*Ibid*, Pasal 14 ayat (2).

<sup>125</sup>*Ibid*, Pasal 15 dan Pasal 16.

undang-undang ini masih menyisakan masalah, oleh karena itu undang-undang ini direvisi dengan Undang-Undang tentang Grasi.

#### Pengajuan dan Penyelesaian Grasi Menurut UU No.22 Th. 2002



## 2. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Grasi

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 merupakan perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Alasan dilakukannya perubahan yaitu, didasarkan atas keterdesakan penyelesaian permasalahan diantaranya, masih adanya permohonan grasi yang belum dapat diselesaikan Pemerintah dalam jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 15 dalam undang-undang tersebut yaitu 2 (dua) tahun sejak undang-undang grasi diundangkan yang berakhir pada tanggal 22 Oktober 2004. Namun pada kenyataannya, dengan berakhirnya jangka waktu tersebut, masih terdapat permohonan

grasi yang belum dapat diselesaikan berjumlah 2.106 (dua ribu seratus enam) kasus. Tunggakan permohonan grasi tersebut merupakan warisan dari permohonan grasi yang diajukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.<sup>126</sup> Untuk menghindari adanya kekosongan hukum bagi penyelesaian pemberian grasi perlu adanya perpanjangan waktu sampai dengan tanggal 22 Oktober 2012.<sup>127</sup>

Oleh karena itu pemerintah mengusulkan hal-hal baru yang akan diatur dalam undang-undang diantaranya:

- a. pengajuan permohonan grasi dipertegas yakni hanya dapat diajukan 1 (satu) kali, bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pengajuan permohonan grasi dan menghindari pengaturan diskriminatif, serta dimaksudkan pula untuk mengurangi beban dalam penyelesaian permohonan grasi sekaligus mencegah terjadinya penyalahgunaan dalam permohonan grasi; dan
- b. pemberian hak pengajuan permohonan grasi kepada Menteri Hukum dan HAM dan ketua pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama, merupakan langkah antisipasi dari kemungkinan terpidana mati atau kuasa hukumnya atau keluarga terpidana mati tidak mengajukan grasi.<sup>128</sup>

Hasil dari rapat-rapat yang dilakukan oleh pemerintah dan DPR, maka ada beberapa pasal yang diubah ketentuannya dan juga penyisipan pasal baru. Ketentuan – ketentuan yang diubah adalah: Ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) sehingga berbunyi :

- (1) *Terhadap putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.*
- (2) *Putusan pidana yang dapat dimohonkan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pidana mati, pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun.*

---

<sup>126</sup>Laporan Singkat Rapat Kerja Komisi III DPR RI dengan Menteri Hukum dan HAM, 22 April 2010.

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup>Ketentuan seperti ini sebelumnya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, bahwa hakim atau ketua Pengadilan dan Jaksa atau Kepala Kejaksaan dapat memohonkan grasi jika terpidana tidak mengajukan grasi. Namun usulan ini tidak semuanya diakomodir dalam Pasal Undang-Undang Grasi yang baru.

*(3) Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali.*

Jika dalam undang-undang sebelumnya masih mentolerir pengecualian maka menurut undang-undang ini, pengajuan permohonan grasi secara tegas dibatasi 1 (satu) kali. Pengaturan ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pengajuan permohonan grasi dan menghindari pengaturan diskriminatif.<sup>129</sup>

Diantara Pasal 6 dan Pasal 7 disisipkan satu pasal yaitu, Pasal 6A yang berbunyi:

- (1) Demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan, menteri yang membidangi urusan pemerintah di bidang hukum dan hak asasi manusia dapat meminta para pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 untuk mengajukan permohonan grasi.*
- (2) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang meneliti dan melaksanakan proses pengajuan grasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan pasal 6A ayat (1) Grasi dan menyampaikan permohonan dimaksud kepada Presiden.*

Dengan adanya pasal ini maka hak untuk mengajukan permohonan grasi selain terpidana, keluarganya, juga kuasa hukumnya, bertambah lagi satu pihak yaitu Menteri Hukum dan HAM, yang pengajuannya berdasarkan demi kemanusiaan dan keadilan. Definisi dari kata “demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan,” belum dijelaskan secara terang, begitupun dalam penjelasan pasal demi pasal hanya disebutkan cukup jelas. Padahal definisi ini sangat penting untuk menghindari perbedaan interpretasi dan ada kepentingan lain yang melatarbelakanginya. Namun untuk sementara ini, definisi “kemanusiaan dan keadilan” merupakan diskresi Menteri Hukum dan HAM yaitu pertimbangan-pertimbangan yang digunakan oleh Menteri dalam memberikan pertimbangan hukum grasi antara lain<sup>130</sup>:

---

<sup>129</sup>Penjelasan Pasal 2 ayat (3), Undang-Undang tentang tentang Grasi

<sup>130</sup>Keterangan dari hasil petikan wawancara dengan staf Subdirektorat Pelayanan Pidana Khusus dan Grasi, Direktorat Pidana, Ditjen Administrasi Hukum dan Perundang-undangan, pada tanggal 10 Mei 2011 di Kantor Kementerian Hukum dan HAM.

- atas dasar kemanusiaan, jika terpidana sudah lanjut usia;
- atas dasar hak asasi manusia;
- atas hak kesehatan; dan/atau
- atas perlindungan anak.

Contoh kasus pertimbangan Menteri Hukum dan HAM adalah Pemberian grasi kepada Schapelle Corby, terpidana narkoba 20 tahun penjara warga negara Australia, dengan pengurangan hukuman 5 tahun berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 22/G/2012 tanggal 15 Mei 2012.

Wakil Menteri Hukum dan HAM Denny Indrayana mengatakan pemerintah tidak sembarangan dalam menerbitkan grasi bagi narapidana. Sebelum menggunakan hak prerogatifnya itu, Presiden harus meminta pertimbangan dari Mahkamah Agung (MA) dan jajaran kabinetnya seperti Kejaksaan Agung dan Kemenkumham. Menurut Denny, setidaknya terdapat lima hal yang melandasi pemberian grasi.<sup>131</sup>

Pertama, presiden punya kewenangan memberikan grasi berdasarkan konstitusi. Kedua, mekanisme pemberian grasi harus dijaga agar akuntabel, seperti meminta pertimbangan kepada MA serta jajaran kabinet seperti Kejaksaan, Kapolri dan lainnya.

Alasan ketiga, perkembangan situasi internasional, dimana mayoritas negara di dunia sudah meninggalkan penerapan hukuman mati. Walaupun masih ada yang mencantumkan hukuman mati, tapi sudah tak diterapkan dalam 10 tahun terakhir.

Denny juga menyebut pemberian grasi digunakan sebagai salah satu upaya advokasi pemerintah untuk membebaskan warga Indonesia yang terancam hukuman mati di luar negeri. Pasalnya, negara lain selalu menyoroti masalah penerapan hukuman mati yang masih dilakukan Indonesia.

---

<sup>131</sup>Hukum Online, *Inilah Alasan MA Soal Grasi Corby*, di unduh dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4fd3fb4011a22/inilah-alasan-ma-soal-grasi-corby>., di akses 16 Oktober 2013.



Sepanjang Juli 2011 hingga Oktober 2012 jumlah warga Indonesia yang terancam mendapat hukuman mati di luar negeri mencapai 297 orang. Denny menyebut mayoritas terkait kasus Narkoba. Walaupun begitu, Denny menduga warga Indonesia yang terlibat kasus Narkoba di luar negeri itu bukan bandar, namun kurir atau pemakai dan posisinya cenderung korban dari gembong Narkoba. Dari advokasi yang dilakukan, setidaknya terdapat 100 warga Indonesia di luar negeri yang berhasil dibebaskan dari jerat hukuman mati.

Terakhir, Denny menyebut pemberian grasi diberikan secara selektif. Misalnya, diprioritaskan bagi narapidana anak dan tuna netra. Jika terkait Narkoba, Denny menegaskan grasi tidak diberikan kepada bandar narkoba, melainkan orang yang menjadi korban.

Jika dicermati pasal ini memiliki kelemahan, diantaranya tidak ada jangka waktu dalam hal meneliti dan melaksanakan proses. Padahal dalam pasal lain, telah jelas diatur pengajuan grasi dengan batas waktu penyelesaiannya. Ketentuan lain yang diubah yaitu Pasal 7 ayat (2), mengenai permohonan grasi dapat diajukan sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, dan paling lama dalam jangka waktu 1 (satu) tahun. Perubahan dalam Pasal 10, jangka waktu pemberian pertimbangan hukum MA semula 3 (tiga) bulan menjadi 30 (tiga puluh) hari. Kedua pasal ini akan memberikan kepastian hukum kepada para pemohon grasi karena adanya batasan waktu yang lebih singkat.

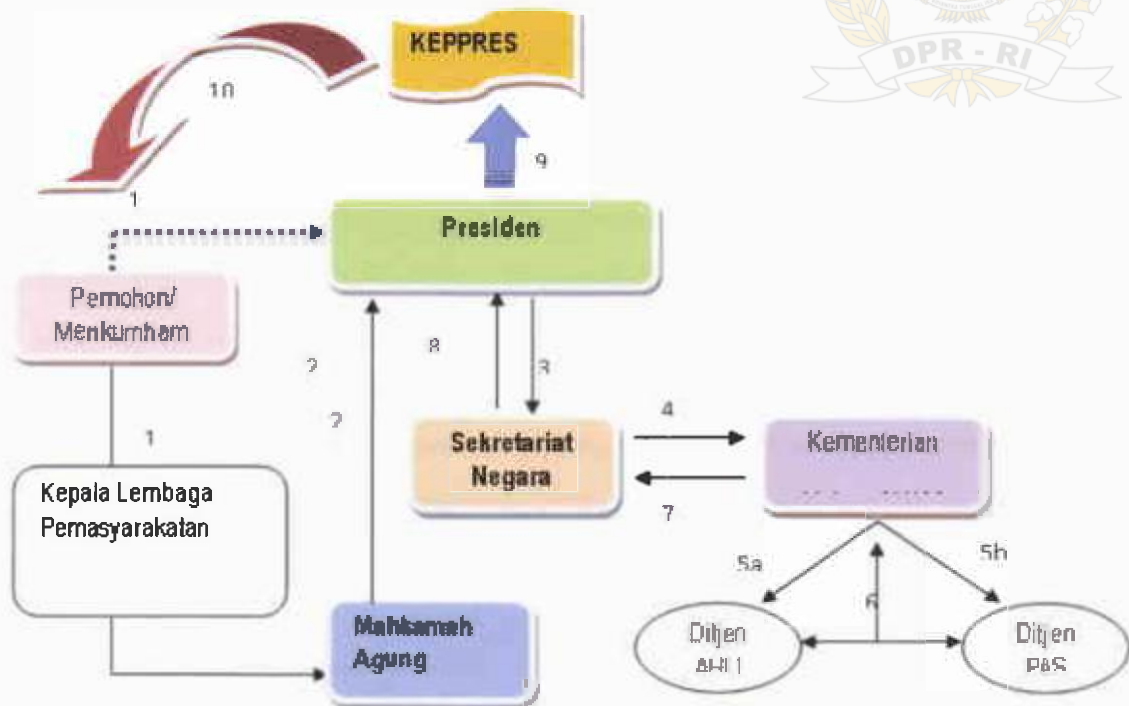
Pasal baru yang disisipkan diantara Pasal 15 dan Bab VI, mengatur mengenai permohonan grasi yang belum diselesaikan berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 diselesaikan paling lambat 22 Oktober 2012, dan terpidana mati yang belum mengajukan grasi diberi jangka waktu 1 (satu) tahun sejak undang-undang ini berlaku. Pasal 15A ayat (1) bertujuan untuk menyediakan lebih banyak waktu untuk penyelesaian tunggakan permohonan grasi yang berjumlah 2106 kasus.

Hal yang baru diatur dalam undang-undang ini, sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Umum adalah adanya penekanan kepada Presiden dalam hal memberikan keputusan grasi, harus benar-benar

mempertimbangkan secara arif dan bijaksana hal-hal yang terkait dengan tindak pidana yang telah dilakukan secara berulang-ulang (residif), tindak pidana kesusilaan dan tindak pidana yang dilakukan secara sadis dan berencana.

Pelaksanaan Grasi dalam Praktek Menurut UU No.5 Tahun 2010

(Sumber: Kementrian Hukum dan HAM)



### III. Kesimpulan

1. Perbedaan pemberian grasi sebelum dan sesudah amandemen UUD NRI Tahun 1945 terletak pada keharusan adanya pertimbangan MA dalam setiap permohonan grasi. Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, pemberian grasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi, sedangkan setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 pengaturan tentang grasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010. Dalam Undang-Undang tersebut diatur lebih tegas mengenai jangka waktu proses pemberian grasi, jenis-jenis putusan yang dapat

diajukan grasi, kewenangan MA untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam memberikan grasi, serta peran Menteri Hukum dan HAM sebagai salah satu pihak yang dapat mengajukan grasi.

2. Dengan pertimbangan MA dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari setelah pengajuan permohonan atau salinan permohonan grasi diterima oleh MA, lebih memberikan kepastian hukum kepada setiap pemohon grasi. Di samping itu, pemberian pertimbangan tersebut meningkatkan peran MA dalam menjalankan mekanisme *checks and balances* dengan tidak mengurangi kekuasaan Presiden.
3. Menteri Hukum dan HAM berperan cukup besar dalam memengaruhi keputusan grasi Presiden. Pertimbangan pengajuan grasi oleh Menteri Hukum dan HAM berdasarkan pertimbangan demi kemanusiaan dan keadilan. Definisi dari kata “demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan,” belum dijelaskan secara terang, begitupun dalam penjelasan pasal demi pasal hanya disebutkan cukup jelas. Padahal definisi ini sangat penting untuk menghindari perbedaan interpretasi dan ada kepentingan lain yang melatarbelakanginya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Suparlan, *Perbandingan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia dan Amerika Serikat*, (Surabaya: Usaha Nasional, 1982).

### Internet

[http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4fd3fb4011a22/inilah-alasan-ma-soal-grasi-corby-diunduh-tanggal 16 Oktober 2013.](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4fd3fb4011a22/inilah-alasan-ma-soal-grasi-corby-diunduh-tanggal-16-oktober-2013)

Kristanti, Aryanil.

<http://gresnews.com/ch/TopStories/cl/Grasi/id/1341203/Sistem+Pembelian+Grasi+Diubah>, diunduh tanggal 26 September 2010.

### Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi*, UU No. 5 Tahun 2010, LN No. 100 Tahun 2010, TLN No. 5150 .

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Grasi*, UU No. 22 Tahun 2002, LN No. 108 Tahun 2002, TLN No. 4234.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Permohonan Grasi*, UU No. 3 Tahun 1950, LN No. 40 Tahun 1950.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Permohonan Grasi*, PP No.7 Tahun 1947.

### **CURRICULUM VITAE**

**Arif Usman**, Tempat/tanggal lahir: Bekasi 13 November 1980, pendidikan S1: Ilmu Hukum, Universitas Lampung (Unila) tahun 2002, S2: Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia tahun 2011, Pekerjaan: Perancang Undang-Undang (Legislative Drafter) Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 2003 sampai sekarang. Terlibat dalam beberapa tim asistensi penyusunan Naskah Akademik, penyusunan draft RUU, pendampingan proses pembahasan RUU, dan konsep keterangan tertulis bagi tim kuasa hukum DPR RI ke Mahkamah Konstitusi.

# **PERANAN HAKIM SEBAGAI AGENT OF CHANGE DALAM MELAKUKAN REFORMASI PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

## **(THE ROLE OF JUDGE AS AN AGENT OF CHANGE IN ADMINISTRATIVE COURT REFORM)**

**Arrista Trimaya<sup>132</sup>**

### **Abstrak**

Pengaturan mengenai Pengadilan Tata Usaha Negara secara jelas telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Undang-Undang tentang Peradilan TUN). Pengadilan Tata Usaha Negara (Pengadilan TUN) sebagai media kontrol yuridis bagi Pemerintah sejatinya memiliki peran yang strategis untuk mengoreksi kekuasaan Pemerintah yang menyimpang. Namun saat ini kewenangan yuridis yang dimiliki oleh Pengadilan TUN masih terbatas, terutama terkait dengan penegakkan kode etik dan pedoman perilaku hakim. Untuk itu, hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (hakim TUN) wajib menjaga integritasnya dengan mematuhi kode etik dan pedoman perilaku hakim karena hakim merupakan salah satu agen perubahan dan pilar penentu dalam pengambilan keputusan untuk kepentingan penegakkan hukum di masyarakat.

Kata kunci: hakim, kode etik, reformasi peradilan TUN, penegakkan hukum

### **Abstract**

*State Administrative Court has clearly stipulated in Law No. 5 of 1986 as amended by Law No. 9 of 2004 on the State Administrative Court and further amended for the second time by Law No. 51 of 2009 on the State Administrative Court. State Administrative Court as judicial control media for the Government actually has a strategic role to correct distorted government power. However, the current juridical authority possessed by the State Administrative Court still has its limitations, mainly related to the enforcement of the code of ethics and code of conduct. To that end, the judge shall maintain the integrity of State Administrative Court to comply with the code of*

---

<sup>132</sup>Perancang Muda Sekretariat Jenderal DPR RI.



*ethics and code of conduct for judges as one of the agents of change and a defining pillar in decision making for the tinterest of law enforcement in the society.*

*Keywords: judge, code of ethics, state administrative court reformation, law enforcement.*



## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mencantumkan secara jelas tujuan nasional bangsa Indonesia, yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, negara bertanggung jawab membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang demokratis.

Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Lebih lanjut Pasal 24 ayat (2) menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konsititusi.<sup>133</sup>

Dalam kerangka pemikiran inilah, segala upaya dan agenda pembangunan yang dilakukan oleh segenap bangsa Indonesia harus

---

<sup>133</sup>Ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan hasil perubahan ketiga yang terjadi pada tahun 2001. Perubahan konsititusi tersebut telah mengubah paradigm kehidupan berbangsa dan bernegara yang mengubah pula corak dan format kelembagaanserta mekanisme hubungan antarlembaga Negara yang ada.

memiliki tujuan dan orientasi kepada terwujudnya demokratisasi di segala bidang, termasuk dalam upaya penegakkan hukum. Hal ini penting dilakukan karena hukum merupakan pilar yang menjaga dan menyelamatkan keadilan di tengah masyarakat. Artinya, upaya penegakan hukum dalam kerangka negara hukum, baik dalam menata sistem hukum, struktur hukum, maupun budaya hukum, semuanya memiliki indikator keberhasilan yang harus dicapai.<sup>134</sup>

Salah satu indikator keberhasilan yang harus dicapai dari meningkatnya kesejahteraan rakyat dalam suasana bangsa yang sudah merdeka adalah adanya pelayanan yang berkualitas dari pejabat Pemerintah sebagai aparatur negara dalam melayani kepentingan publik. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan Negara -dalam hal ini Pemerintah- sangat strategis dan penting dalam melayani dan mendampingi masyarakat dalam mengelola dan memberdayakan potensi rakyatnya.

Dalam konteks pelebagaan dan berwibawanya Negara hukum (*Rechtstaat*) yang terkait dengan partisipasi di ranah publik, kehadiran hukum administrasi menjadi penting. Hukum Administrasi Negara yang proses berperkaranya di Pengadilan TUN memberikan ruang publik (*public sphere*)<sup>135</sup> bagi terciptanya iklim demokrasi. Pengadilan TUN secara jelas telah diatur keberadaannya dalam Undang-Undang tentang

---

<sup>134</sup>Irvan Mawardi dan Retno Ariyani, *Upaya Peningkatan Kontrol Yuridis Dari Publik Terhadap Pejabat Pemerintahan Melalui Peradilan Tata Usaha Negara Guna Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)*, diunduh dari <http://cakimptun4.wordpress.com/artikel/globalisasi-hiperregulasi-dan-masa-depan-peradilan-tata-usaha-negara/>, diakses 23 Juli 2013.

<sup>135</sup>*Public sphere* (ruang publik) pertama kali dibahas oleh Juergen Habermas, generasi ketiga dari Frankfurt School. Menurutnya, *public sphere* merupakan suatu arena atau ruang di mana terdapat kebebasan dari intervensi dan orang-orang yang ada di dalamnya terbebas dari ikatan atau pengaruh luar, terutama dari negara dan Pemerintah. Habermas melakukan penelitian di berbagai tempat yang memang memiliki ruang publik, seperti di kafe-kafe di Jerman, selebihnya lihat Adela Eka Putra Marza, *Media Masa sebagai Public Sphere*, diunduh dari [http://www.harian-global.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4310%3Amedia-massa-sebagai-public-sphere&Itemid=56](http://www.harian-global.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4310%3Amedia-massa-sebagai-public-sphere&Itemid=56), diakses 25 Juli 2013.

Peradilan TUN<sup>136</sup>. Dengan diberlakukannya Undang-Undang tentang Peradilan TUN tersebut diharapkan masyarakat dapat lebih berpartisipasi dan turut mengontrol kebijakan para pejabat Pemerintah. Di samping itu, efektifitas pelaksanaan hukum administrasi melalui Peradilan TUN juga berpengaruh pada penerapan tata Pemerintahan yang baik.

Jika dipandang dari sudut sejarah, ide dibentuknya Peradilan TUN adalah untuk menyelesaikan sengketa antara Pemerintah dengan warga negaranya dan pembentukan lembaga tersebut bertujuan mengontrol secara yuridis (*judicial control*) tindakan Pemerintah yang dinilai melanggar ketentuan administrasi (mal administrasi) ataupun perbuatan yang bertentangan dengan hukum (*abuse of power*).<sup>137</sup>

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, tujuan pembentukan peradilan administrasi negara (Peradilan TUN) juga lebih bersifat definitif, artinya perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan pada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut. Dengan demikian, hakim sebagai pembuat keputusan dituntut untuk maksimal dalam memberikan pertimbangan dan membuat putusan yang adil dan berkekuatan hukum tetap.

Pada dasarnya, hakim meliputi hakim agung dan hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, serta hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana

---

<sup>136</sup>Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>137</sup>Dalam perkembangannya keberadaan Peradilan TUN di Indonesia juga menghadapi beberapa masalah, antara lain: a. segi kompetensi Peradilan TUN; b. struktur organisasi Peradilan TUN; c. pengisian personalia Peradilan TUN; dan Hukum Acara Peradilan TUN. Lihat M. Hadin Muhjad, *Beberapa Masalah Tentang Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Jakarta: Akademika Pressindo, 1985), hal. 55-87.

dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.<sup>138</sup> Hakim harus menjunjung tinggi kinerja dan integritasnya yang mulia serta harus mematuhi kode etik dan pedoman perilaku hakim yang telah ditetapkan. Walaupun banyak godaan yang dihadapi, hakim seyogyanya tetap harus berada di jalan yang lurus, karena hakim merupakan salah satu pilar penentu penegakan hukum.

Kinerja hakim, khususnya hakim pengadilan TUN harus dapat menjadi teladan untuk menciptakan rasa keadilan di masyarakat, walaupun harus bersinggungan dengan lembaga Negara yang lain, contohnya dalam penyelesaian kasus BPKP versus Indosat yang terjadi pada bulan Mei 2013 lalu. Sebagian kalangan menilai hakim sangat *fair* dalam mengeluarkan putusan yang menolak gugatan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) kepada mantan Direktur Utama PT Indosat Mega Media (IM2), Indosat, dan IM2. Gugatan BPKP tersebut terkait laporan audit yang menyatakan adanya kerugian negara senilai Rp 1,3 triliun dalam pembangunan jaringan frekuensi radio 2.1 GHz/ 3G oleh Indosat dan IM2.<sup>139</sup>

Majelis hakim PTUN yang dipimpin H. Bambang Heryanto S.H., M.H. dalam pertimbangannya menegaskan, audit kerugian negara oleh BPKP dalam kasus Indosat-IM2 tidak sah. Pertimbangan pertama, audit tidak diawali oleh permintaan dari Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo) sebagai regulator telekomunikasi. Kedua, tidak ditemukan adanya penggunaan frekuensi bersama Indosat-IM2 sesuai fakta di persidangan dan keterangan sejumlah ahli. Ketiga, BPKP tidak pernah melakukan pemeriksaan terhadap objek audit, yakni PT Indosat Tbk dan anak usahanya IM2. Karenanya, Majelis Hakim PTUN memutuskan: Pertama, menolak eksepsi tergugat. Kedua, surat dari BPKP tentang Laporan hasil audit perhitungan kerugian

---

<sup>138</sup>Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan lembaran Negara Nomor 4415.

<sup>139</sup>Yudho Winarto, *Kasus Jaringan Frekuensi Indosat-IM2: PTUN Putus Audit BPKP Di Kasus Indosat-IM2 ak Sah*, diunduh dari <http://nasional.kontan.co.id/news/ptun-putus-audit-bpkp-di-kasus-indosat-im2-tak-sah>, diakses 23 Juli 2013.

negara tidak sah dan cacat hukum. Ketiga, memerintahkan BPKP mencabut surat tersebut.<sup>140</sup> Keempat, menolak sebagian gugatan penggugat, dan Kelima, menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara.<sup>141</sup>

Walaupun banyak mendapatkan apresiasi dari banyak pihak terhadap putusan Hakim Pengadilan TUN dalam perkara BPKP versus Indosat tersebut, hakim peradilan TUN juga pernah mendapatkan cemoohan seperti yang terjadi pada tahun 2010 lalu, terkait kasus suap yang melibatkan hakim Pengadilan Tinggi TUN Jakarta dan seorang pengacara. Ironisnya setelah menjalani pemeriksaan, keduanya ditetapkan sebagai tersangka dan dijerat dengan Pasal 6 ayat (2) dan/atau Pasal 12 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>142</sup> Pada saat itu, penangkapan Hakim Pengadilan Tinggi TUN Jakarta oleh KPK tersebut telah menghentak dunia peradilan. Apalagi, hakim yang ditangkap berasal dari Pengadilan Tinggi TUN, sebuah lingkungan peradilan di bawah MA yang acapkali luput dari perhatian publik.

Banyak perkara menyangkut perusahaan besar terkait penerbitan Surat Keputusan (SK) disidangkan di pengadilan ini. Perkara di Pengadilan TUN hanya dianggap menyangkut masalah kebijakan sehingga makin banyak orang yang tidak peduli. Meskipun luput dari perhatian masyarakat, bukan berarti perilaku hakim di Pengadilan TUN juga luput dari para pengawas hakim, karena pada dasarnya setiap hakim harus tetap diawasi oleh masyarakat.

## **B. Permasalahan**

Setelah memahami latar belakang di atas, permasalahan yang ingin dicermati oleh penulis yaitu bagaimana mewujudkan peranan

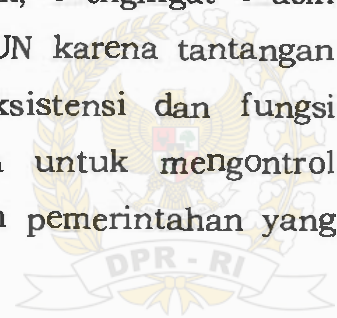
---

<sup>140</sup>Putusan hakim TUN yang memerintahkan BPKP mencabut laporan hasil audit perhitungan kerugian negara disebut juga dengan kekuasaan eksekutorial.

<sup>141</sup>*Ibid.*

<sup>142</sup>Indah Wulandari. *KPK Tangkap Tangan Hakim PTUN*, Diunduh dari <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/hukum/10/03/31/108770-kpk-tangkap-tangan-hakim-ptun>, diakses 27 Juli 2013.

hakim dalam melakukan reformasi peradilan TUN agar menjadi independen dan dapat dieksekusi untuk kepentingan penegakkan hukum. Hal ini sangat penting untuk dilakukan, mengingat masih banyaknya persoalan yang dihadapi Pengadilan TUN karena tantangan utama pada saat ini sangat terkait dengan eksistensi dan fungsi Pengadilan TUN di masyarakat sebagai sarana untuk mengontrol kebijakan pejabat TUN dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang baik.



### **C. Metode**

Permasalahan dan analisa dalam tulisan ini disajikan secara deskriptif analitis yaitu dengan mendeskripsikan fakta yang ada kemudian dilakukan analisis berdasarkan hukum positif dan teori terkait dalam lingkup peradilan TUN. Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah, yang tidak hanya terbatas pada tahap pengumpulan dan penyusunan data, tetapi juga meliputi analisis dan intepritasi tentang arti data itu sendiri.<sup>143</sup>

## **II. Pembahasan**

### **A. Peranan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Bagi Hakim Peradilan TUN**

Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Lebih lanjut Pasal 24 ayat (2) menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konsititusi. Ini berarti Peradilan TUN sebagai bagian dari lingkup badan peradilan dan bagian

---

<sup>143</sup>Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Tercipta, 2003), hal. 22.



dari kekuasaan kehakiman merupakan peradilan yang independen. Konsekuensinya setiap putusan yang dihasilkan dari peradilan TUN tersebut harus dapat dieksekusi untuk menegakkan hukum dan keadilan di masyarakat. Keberhasilan tersebut hanya dapat diwujudkan apabila sistem peradilan TUN benar-benar menjunjung tinggi hukum dan bersih dari segala bentuk praktek peradilan yang tidak sehat.

Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa salah satu faktor utama yang dapat menentukan keberhasilan perubahan di institusi pengadilan, -termasuk pembersihan praktek mafia peradilan- adalah dengan menempatkan hakim yang profesional, berkualitas, dan berintegritas baik. Hakim semacam itu hanya dapat lahir dari sebuah proses rekrutmen yang mengedepankan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, serta penilaian secara obyektif dan diikuti oleh pembinaan yang berkelanjutan, karena *judges are not born but made*<sup>144</sup>.

Menurut Komisi Yudisial, proses rekrutmen terhadap hakim di pengadilan TUN masih belum transparan dan belum seluruhnya membuka ruang bagi partisipasi masyarakat. Hal ini disebabkan: Pertama, masih tertutupnya beberapa proses dan informasi yang seharusnya terbuka untuk publik. Publik sangat susah untuk mengakses dan mendapatkan informasi tentang calon hakim dan hakim yang memiliki integritas yang bagus, Kedua, masih kurang maksimalnya partisipasi masyarakat dalam pemilihan calon hakim dan hakim. Dalam hal ini tidak banyak laporan masyarakat yang digali untuk diverifikasi lebih jauh oleh pihak-pihak yang berkepentingan terkait dengan

---

<sup>144</sup>Penilaian secara obyektif sangat terkait erat dengan Teori Hukum Obyektif. Menurut teori ini setiap kali hukum harus meneliti dalam peraturan hukum material yang diterapkan unsur-unsur (fakta-fakta) apa saja yang dapat menimbulkan akibat hukum seperti yang didalilkan oleh penggugat. Apabila hakim berhasil dalam pembuktian yang dilakukan, hal itu akan menjadi alasan yang membenarkan dikabulkannya gugatannya berdasarkan peraturan hukum material yang diterapkan itu. Teori hukum obyektif berlawanan dengan teori hukum subyektif. Teori subyektif berpangkal pada dalil bahwa beban pembuktian itu seharusnya diletakkan pada pihak yang meminta kepada hakim agar hak subyektif yang didalilkannya diakui. Jadi, siapa yang menuntut berdasarkan suatu hak subyektif dan hal itu disangkal oleh pihak tergugat, harus membuktikan fakta-fakta yang melahirkan hak subyektifnya itu. Selengkapnya lihat Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hal 321-322.

pemilihan hakim. Ketiga, masih minimnya parameter yang obyektif untuk menilai calon hakim padahal seharusnya penilaian tersebut banyak dititikberatkan dari kinerja dan perilaku calon hakim dan hakim yang bersangkutan, apakah mereka telah menegakkan kode etik yang mereka miliki dengan sebaik-baiknya.<sup>145</sup>

Pada dasarnya kode etik bagi hakim peradilan TUN telah dituangkan dalam ketentuan Pasal 13B Undang-Undang tentang Peradilan TUN, yang menyatakan:

*Ayat (1): Hakim harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, jujur, adil, profesional, bertakwa dan berakhlak mulia, serta berpengalaman di bidang hukum.*

*Ayat (2): Hakim wajib menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.*

Dari ketentuan Pasal 13B tersebut dapat dilihat bahwa sesungguhnya hakim TUN telah diikat oleh suatu kode etik, bahkan juga harus menaati Pedoman Perilaku Hakim. Pada masyarakat modern, pengertian kode etik atau 'rule of ethics' juga yang dikembangkan menjadi norma yang bersifat positif, seperti halnya hukum positif<sup>146</sup>. Banyak hal yang dulunya harus diatur sendiri oleh negara, sekarang cukup diatur oleh masyarakat atau organisasi profesi saja. Kecenderungan saat ini, sudah semakin banyak organisasi yang bersifat independen yang diberi kewenangan tersendiri untuk menyusun kode etiknya masing-masing.

Kasus suap yang melibatkan hakim Pengadilan Tinggi TUN Jakarta dan seorang pengacara merupakan hal yang sangat mencoreng kredibilitas hakim. Bahkan dalam kasus tersebut hakim ditetapkan sebagai tersangka dan dijerat dengan Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 12 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hal ini

---

<sup>145</sup>Rifqi S. Assegaf, *Komisi Yudisial dan Harapan Pembaruan Peradilan di Indonesia*, dalam *Jangan Pilih Calon Hakim (Agung) Busuk Panduan Tracking Calon Hakim Agung*, (Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2007), hal. 2.

<sup>146</sup>Jimly Asshiddiqie, *Globalisasi, Hiperregulasi dan Masa Depan Peradilan TUN*, diunduh dari <http://cakimptun4.wordpress.com/artikel/globalisasi-hiperregulasi-dan-masa-depan-peradilan-tata-usaha-negara/>, diakses 27 Juli 2013.

membuktikan bahwa walaupun sudah ada pengaturan yang mewajibkan hakim untuk mematuhi kode etik dan pedoman perilaku, masih juga melakukan penyimpangan. Hakim seharusnya menjadi teladan dalam penanganan perkara, terbukti hakim TUN yang menerima suap tersebut menunjukkan sikap ketidakprofesionalan hakim sebagai aparat penegak hukum. Jika dalam penanganan suatu perkara saja seorang hakim sudah terbukti menerima suap, ini berarti integritas dan nuraninya patut diragukan, apakah hakim tersebut dapat memberikan putusan yang adil dalam penanganan suatu perkara, apalagi menyangkut perkara TUN. Hakim Walaupun banyak godaan yang dihadapi, hakim seyogyanya tetap harus berada di jalan yang lurus, karena hakim merupakan salah satu pilar penentu penegakkan hukum.

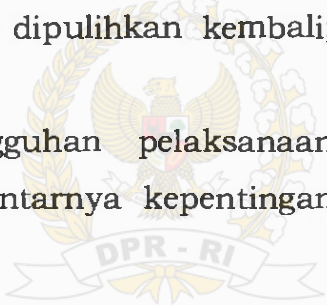
Kode etik dan pedoman perilaku hakim wajib dijunjung tinggi karena merupakan salah satu indikator peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh pihak lain. Peranan hakim sebagai *agent of change* terkait kepatuhan terhadap kode etik antara lain juga dapat dilakukan dalam permohonan penangguhan. Terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan hakim ketika menerima permohonan penangguhan, seperti:<sup>147</sup>

- a. hakim harus mencermati secara sungguh-sungguh tentang perkembangan pelaksanaan Keputusan TUN yang diminta untuk ditangguhkan; dan
- b. hakim harus mengkonfirmasi tentang keseriusan permohonan penangguhan, termasuk permohonan khusus tentang perlunya penangguhan serta alasan-alasan yang meyakinkan bahwa penangguhan memang itu tidak melanggar kepentingan umum.

Sebelumnya hakim pengadilan TUN juga harus membuat beberapa pertimbangan ketika akan memutuskan untuk menerima permohonan penerimaan penangguhan, seperti:

---

<sup>147</sup>Irvan Mawardi dan Retno Ariyani, *Loc. Cit.*

- 
- a. mampu mengenyampingkan berlakunya asas hukum “*prae sumptio iustae causa*”<sup>148</sup>
  - b. mampu melihat tanda-tanda gugatan beralasan dan alasan mendesak akan timbulnya kerugian penggugat yang sulit dipulihkan kembali; dan
  - c. mampu mengambil resiko terhadap penangguhan pelaksanaan Keputusan TUN tersebut tidak berakibat terlantarnya kepentingan Umum.

## **B. Kewajiban Hakim Peradilan TUN**

Selain wajib menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 13B ayat (2) Undang-Undang tentang Peradilan TUN, hakim juga wajib menaati ketentuan-ketentuan lain yang pada dasarnya juga sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986<sup>149</sup>, seperti:

- a. mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurangjelas (Pasal 63);
- b. menjaga supaya tata tertib dalam persidangan tetap ditaati setiap orang dan perintahnya dilaksanakan dengan baik (Pasal 68);
- c. mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah, atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan salah seorang hakim anggota atau panitera (Pasal 78 ayat (1));
- d. mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah, atau semenda sampai derajat ketiga, atau

---

<sup>148</sup>Asas ini disebut juga asas praduga keabsahan keputusan pejabat TUN. Menurut asas hukum ini, pada prinsipnya pejabat TUN dalam menjalankan wewenangnyanya adalah penegakkan hukum administrasi secara konkrit. Oleh sebab itu harus diasumsikan dalam posisi yang benar. Selengkapnya lihat Supandi, “Ganti Rugi Akibat Tindakan Pejabat Pemerintah Dalam RUU Administrasi Pemerintahan dan Prospek Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia Masa Depan”, makalah ditulis dan didedikasikan menyambut hari ulang tahun ke-80 Prof. DR. H.M. Solly Lubis, S.H., Guru Besar Ilmu Hukum (Emeritus) Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

<sup>149</sup>Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3344.

- hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan tergugat, penggugat, atau penasehat hukum (Pasal 78 ayat (2));
- e. mengundurkan diri apabila ia berkepentingan langsung atau tidak langsung atas suatu sengketa (Pasal 79 ayat (1));
  - f. menanyakan identitas saksi-saksi (Pasal 87 ayat (2)); dan
  - g. membacakan Putusan Pengadilan dalam sidang terbuka untuk umum (Pasal 108 ayat (1)).

Apabila seluruh kewajiban hakim tersebut dilakukan, akan sangat bermanfaat bagi hakim dalam menjaga kredibilitas dan integritasnya. Selain itu, hakim diharapkan dapat menggunakan intuisinya dan harus menggunakan dasar emosional, intelektual, dan spritual dalam mengeluarkan putusan.

Dalam koridor mengeluarkan putusan inilah, seorang hakim dapat memainkan peran sebagai "*agent of change*" dalam sistem peradilan Indonesia. Peranan hakim sebagai "*agent of change*" dalam hal ini dengan meningkatkan kualitas untuk melakukan *law and legal reform*<sup>150</sup>. Jadi yang dapat direformasi oleh hakim adalah budaya hukum, yakni mampu memotivasi masyarakat untuk taat hukum atau bahkan memotivasi pembuat undang-undang, dalam hal ini Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) agar dapat merubah cara pandang hukumnya menjadi progresif. Untuk menciptakan kepatuhan khususnya di kalangan pejabat TUN, hakim harus konsisten terhadap budaya hukum melalui putusan-putusan yang ditujukan terhadap pejabat TUN.

### **C. Penerapan Mekanisme Pengawasan Terhadap Hakim Pengadilan TUN**

Mekanisme pengawasan terhadap hakim pengadilan TUN telah diatur dalam ketentuan Pasal 13A Undang-Undang tentang Peradilan TUN, yang menyatakan bahwa:

---

<sup>150</sup> *Law* adalah hukum dalam arti makro/luas, sedangkan *legal* adalah hukum dalam arti sempit.



*Ayat (1): Pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung*

*Ayat (2): Selain pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, pengawasan eksternal atas perilaku hakim dilakukan oleh Komisi Yudisial.*

### **1. Pengawasan Internal**

Pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung. Mahkamah Agung berhak menjatuhkan sanksi terhadap semua hakim yang terbukti melanggar kode etik, pedoman perilaku hakim, bahkan terhadap semua hakim yang telah terbukti melakukan tindak pidana.

### **2. Pengawasan eksternal**

Pengawasan eksternal terhadap hakim dilakukan oleh Komisi Yudisial seperti yang diatur dalam Pasal 13A Undang-Undang tentang Peradilan TUN serta Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Undang-Undang tentang Komisi Yudisial)<sup>151</sup>. Komisi Yudisial juga dapat mengusulkan kepada pimpinan Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi untuk memberikan sanksi terhadap hakim TUN yang melanggar kode etik.

Selengkapnya bunyi ketentuan Pasal 20 Undang-Undang tentang Komisi Yudisial tersebut adalah sebagai berikut:

*Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, Komisi Yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Sedangkan ketentuan Pasal 21 sebagai berikut: Untuk kepentingan pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, Komisi Yudisial bertugas mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi.*

---

<sup>151</sup>Lembaran Negara Tahun 2004, Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4415.



### 3. Kontrol yuridis<sup>152</sup>

Mengingat potensi penyimpangan yang dilakukan oleh hakim akan sangat besar walaupun sudah ada mekanisme pengawasan internal dan pengawasan eksternal, sehingga tetap diperlukan adanya kontrol yuridis terhadap hakim pengadilan TUN. Kontrol ini sangat berkaitan dengan konteks relasi publik dan negara. Dalam konteks relasi publik dan negara, penulis mengutip pendapat Prof. Philipus M. Hadjon tentang Negara Hukum<sup>153</sup>, yang mengemukakan bahwa negara hukum Indonesia mengandung unsur: (a) Keserasian hubungan Pemerintah dan rakyat; (b) Hubungan fungsional dan proporsional antara kekuasaan negara; (c) Penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan peradilan sebagai sarana terakhir; dan (d) keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Teori kontrol yuridis<sup>154</sup> berpijak pada suatu pemikiran bahwa negara adalah pemegang kekuasaan dan mempunyai posisi yang lebih kuat dibanding warganya. Kekuasaan tersebut, apabila

---

<sup>152</sup>Kontrol yuridis atau yang dikenal dengan kontrol dari segi hukum merupakan salah satu ciri pokok dari tugas badan peradilan, yaitu melakukan penilaian (*toetsing*) tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan Pemerintah. Perbuatan Pemerintah disini diartikan sebagai perbuatan yang menimbulkan akibat hukum, yaitu adanya hak dan kewajiban, terutama ditinjau dari segi hukum administrasi. Dalam kontrol dari segi hukum, Pemerintah pun dianggap seperti rakyat biasa yang harus tunduk pada peraturan hukum dan bertindak sesuai dengan hukum. Selengkapnya lihat Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 1986), hal. 92.

<sup>153</sup>Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hal. 24.

<sup>154</sup>Teori kontrol yuridis bermula dari adanya teori kontrol sosial, dimana selama ini secara konseptual, kita lazim memahami istilah kontrol sosial sebagai suatu proses aktif dimana rakyat, yang dalam kamus politik dikenal sebagai obyek yang dikuasai mengawasi perilaku Pemerintah yaitu sebagai subyek yang menguasai. Pengertian ini menunjukkan bahwa kekuasaan yang dimiliki penguasa bukanlah segalanya sebab rakyat masih memiliki hak untuk mengawasi dan mengendalikan kekuasaan itu. Dengan demikian dapat juga dikatakan kontrol sosial sebagai salah satu mekanisme kedaulatan rakyat dan merupakan faktor yang sangat menentukan berfungsi tidaknya demokrasi dalam suatu masyarakat. Dengan adanya Pengadilan TUN, masyarakat akan dapat menggugat setiap pejabat Pemerintahan yang dianggapnya telah merugikan masyarakat dengan menyalahgunakan kekuasaan yang dimilikinya. Gugatan ini jelas merupakan suatu bentuk kontrol sosial, R. Soegijatno Tjakranegara, ... *Op.Cit.*, hal. 25-32.

tidak ada kontrol yuridis maka muncul kecenderungan untuk disalahgunakan. Dengan adanya kontrol yuridis yang baik, efektifitas pelaksanaan putusan PTUN akan berpengaruh pada penerapan tata Pemerintahan yang baik (*good corporate governance*)<sup>155</sup>. Dalam rangka meningkatkan peran dan reformasi Pengadilan TUN serta untuk memperkuat posisi Indonesia sebagai negara hukum, para *stakeholder* di dunia peradilan, khususnya peradilan TUN harus memberdayakan peradilan TUN sebagai salah satu kontrol yuridis terhadap kebijakan ataupun keputusan yang diambil oleh lembaga eksekutif (Pemerintah).

Reformasi yang dapat dilakukan dalam penyelenggaraan peradilan TUN melalui penerapan mekanisme kontrol yuridis yang sesuai. Mekanisme kontrol tersebut berjalan melalui proses persidangan, khususnya ketika ada keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Apabila diperlukan, Pengadilan TUN dapat memerintahkan pejabat tersebut untuk memperbaiki keputusannya yang cacat tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)<sup>156</sup>. Melalui peradilan TUN diharapkan mampu untuk memfasilitasi publik pencari keadilan melalui kontrol yuridis terhadap kekuasaan yang diamanahkan kepada pejabat Pemerintah sebagai organ penggerak negara dalam rangka mewujudkan tata Pemerintahan yang baik (*good governance*).

---

<sup>155</sup>Hetifah SJ.Sumarto, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*, Cet. Kedua (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hal. 7.

<sup>156</sup>AAUPB dan pengorganisasian sistem modern menganut beberapa asas sesuai dengan hukum Dasar Negara UUD NRI Tahun 1945. Menurut pendapat dari Prof. Kuntjoro Purbopranoto, S.H., dalam judul Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Tata Usaha Administrasi Negara dikategorikan dalam 13 (tiga belas) asas, yaitu: asas kepastian hukum, asas kebersinambungan, asas kebersamaan dalam mengambil keputusan, asas bertindak cermat, asas motivasi untuk setiap keputusan pamong, asas tidak mencampuradukkan kewenangan, asas peraturan permainan yang layak, asas keadilan yang wajar, asas meniadakan akibat keputusan batal, asas perlindungan pandangan hidup, asas kebijaksanaan, dan asas penyelenggaraan kepentingan hidup. Selengkapnya lihat R. Soegijatno Tjakranegara, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Cet.Keempat (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal. 3-4.

Salah satu metode yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam reformasi peradilan TUN tersebut dalam hal pemilihan hakim TUN. Masyarakat dapat memberikan masukan terhadap proses seleksi calon hakim TUN dengan cara melakukan penelusuran terhadap *track record* hakim/calon hakim (*judge tracking* atau *judge profiling*)<sup>157</sup>. Metode ini dimaksudkan untuk menilai secara mendalam mengenai profil calon hakim, baik dari sisi karir (promosi dan mutasi), maupun dari segi integritas dan kualitas berdasarkan putusan yang pernah dibuat. Selain itu hasil *judge tracking* yang dilakukan akan sangat membantu pekerjaan pengawasan, baik yang dilakukan oleh institusi pengawasan internal di Mahkamah Agung maupun yang dilakukan oleh institusi pengawasan eksternal seperti Komisi Yudisial dan KPK.

### III. Penutup

Pengadilan TUN sebagai media kontrol yuridis bagi Pemerintah sejatinya memiliki peran yang strategis untuk menegakkan kekuasaan Pemerintah yang menyimpang. Namun saat ini kewenangan yuridis yang dimiliki oleh Pengadilan TUN masih penuh keterbatasan, terutama terkait dengan kode etik dan pedoman perilaku hakim. Hal ini dibuktikan oleh KPK ketika seorang hakim pengadilan TUN terbukti menerima suap dari pengacara lawan. Peristiwa tersebut tidak perlu terjadi kalau hakim benar-benar menjaga integritasnya dalam penegakkan hukum. Untuk mewujudkan peradilan TUN yang lebih independen, hakim harus dapat melakukannya dengan cara mematuhi kode etik dan pedoman perilaku hakim, serta mematuhi kewajiban hakim sebagai aparat penegak hukum. Selain itu sebagai perwujudan reformasi dalam peradilan TUN, hakim harus bersedia untuk dipantau sepak terjangnya dalam memberi pertimbangan dalam sebuah putusan

---

<sup>157</sup>Emerson Yuntho, *et.al. Jangan Pilih Calon Hakim (Agung) Busuk Panduan Tracking Calon Hakim Agung*, (Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2007), hal. 4.

TUN. Hal ini mutlak diperlukan karena hakim merupakan pilar penentu yang integritasnya sangat menentukan dalam setiap pengambilan keputusan. Walaupun banyak godaan yang dihadapi, hakim seyogyanya tetap harus berada di jalan yang lurus. Hakim juga dituntut untuk bertindak sesuai dengan budaya hukum agar mampu memotivasi masyarakat untuk taat hukum atau bahkan memotivasi pembuat undang-undang (dalam hal ini Presiden dan DPR) agar dapat merubah cara pandang hukumnya menjadi progresif. Di samping itu, untuk menciptakan kepatuhan khususnya di kalangan pejabat TUN, hakim harus konsisten menjalankan budaya hukum melalui putusan-putusan yang diambil dalam setiap gugatan yang dimohonkan terhadap pejabat TUN tersebut. Jika hal-hal tersebut dapat diimplementasikan, peran hakim sebagai *agent of change* dalam melakukan reformasi peradilan TUN akan terlaksana sebagai perwujudan kekuasaan kehakiman yang merdeka.

## DAFTAR PUSTAKA

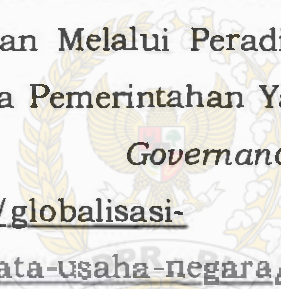
### A. Buku

- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- Lotulung, Paulus Effendie. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 1986.
- M. Hadjon, Philipus. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987.
- Muhjad, M. Hadin. *Beberapa Masalah Tentang Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Jakarta: Akademika Pressindo, 1985.
- Soejono dan Abdurrahman. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Tercipta, 2003.
- Sumarto, Hetifah SJ. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*. Cet. Kedua. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Tjakranegara, R. Soegijatno. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Cet. Keempat. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Yuntho, Emerson, et.al. *Jangan Pilih Calon Hakim (Agung) Busuk Panduan Tracking Calon Hakim Agung*. Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2007.

### B. Artikel

- Ali/rfq., "Pengawasan Terhadap PTUN Harus Diperketat."  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4bb5b524c9acc/pengawasan-terhadap-ptun-harus-diperketat>.
- Asshiddiqie, Jimly., "Globalisasi, Hiperregulasi dan Masa Depan Peradilan TUN."  
<http://cakimptun4.wordpress.com/artikel/globalisasi-hiperregulasi-dan-masa-depan-peradilan-tata-usaha-negara/>.
- Marza, Adela Eka Putra., "Media Masa sebagai *Public Sphere*."  
[http://www.harianglobal.com/index.php?option=com\\_content&](http://www.harianglobal.com/index.php?option=com_content&)

[view=article&id=4310%3Amedia-massa-sebagai-public-sphere&Itemid=53.](#)

Mawardi, Irvan dan Retno Ariyani., "Upaya Peningkatan Kontrol Yuridis Dari Publik Terhadap Pejabat Pemerintahan Melalui Peradilan Tata Usaha Negara Guna Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)." 

[http://cakimptun4.wordpress.com/artikel/globalisasi-hiperregulasi-dan-masa-depan-peradilan-tata-usaha-negara/.](http://cakimptun4.wordpress.com/artikel/globalisasi-hiperregulasi-dan-masa-depan-peradilan-tata-usaha-negara/)

Winarto, Yudho., "Kasus Jaringan Frekuensi Indosat-IM2: PTUN Putus Audit BPKP Di Kasus Indosat-IM2 Tak Sah", i

[http://nasional.kontan.co.id/news/ptun-putus-audit-bpkp-di-kasus-indosat-im2-tak-sah.](http://nasional.kontan.co.id/news/ptun-putus-audit-bpkp-di-kasus-indosat-im2-tak-sah)

Wulandari, Indah., "KPK Tangkap Tangan Hakim PTUN."

[http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/hukum/10/03/30/108770-kpk-tangkap-tangan-hakim-ptun.](http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/hukum/10/03/30/108770-kpk-tangkap-tangan-hakim-ptun)

### **C. Makalah**

Assegaf, Rifqi S., *Komisi Yudisial dan Harapan Pembaruan Peradilan di Indonesia, dalam Jangan Pilih Calon Hakim (Agung) Busuk Panduan Tracking Calon Hakim Agung*. Jakarta: *Indonesia Corruption Watch*, 2007.

Supandi., *Ganti Rugi Akibat Tindakan Pejabat Pemerintah Dalam RUU Administrasi Pemerintahan dan Prospek Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia Masa Depan*, makalah ditulis dan didedikasikan menyambut hari ulang tahun ke-80 Prof. DR. H.M. Solly Lubis, S.H., Guru Besar Ilmu Hukum (Emeritus) Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.



#### **D. Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU Nomor 5 Tahun 1986, Lembaran Negara Nomor 77 Tahun 1986, Tambahan lembaran Negara Nomor 3344.*

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Komisi Yudisial Nomor 22 Tahun 2004, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan lembaran Negara Nomor 4415.*

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, Lembaran Negara Nomor 35 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4380.*

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Lembaran Negara Nomor 160 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5079.*

## ***CURRICULUM VITAE***

**Arrista Trimaya**, Tempat/Tanggal Lahir: Jakarta. 4 Juli 1980. Pendidikan S1: Hukum Perdata, Universitas Pancasila Jakarta (2002), S2: Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia (2011). Pekerjaan: Perancang Undang-Undang (*Legislative Drafter*) Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 2003 sampai sekarang. Terlibat dalam beberapa tim asistensi penyusunan Naskah Akademik, penyusunan draf RUU, pendampingan proses pembahasan RUU, dan konsep keterangan tertulis bagi tim kuasa hukum DPR RI ke Mahkamah Konstitusi.

# **PERAN PERANCANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM MENDUKUNG FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**

## ***(ROLE OF LEGISLATIVE DRAFTER IN SUPPORTING LEGISLATIVE FUNCTION OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES OF THE REPUBLIC OF INDONESIA)***

**Zaqui Rahman<sup>158</sup>**

### **Abstrak**

Peralihan kekuasaan pembentukan Undang-Undang dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memerlukan dukungan keahlian di bidang legislasi dari pihak Sekretariat Jenderal DPR (Setjen DPR), yang salah satunya dilakukan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan (Perancang). Perancang memiliki peran yang signifikan dalam proses pembentukan Undang-Undang, mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan. Namun dalam pelaksanaan tugasnya, masih terdapat beberapa problematika yang harus dihadapi, baik dari sisi paradigma Perancang, kelembagaan, minimnya jumlah Perancang, penerapan standar operasional prosedur, dan pembinaan. Problematika yang dihadapi Perancang tersebut memerlukan penyelesaian dan alternatif solusi yang efektif dan implementatif guna menunjang kinerja Perancang agar lebih profesional dan optimal dalam memberikan dukungan keahlian di bidang legislasi.

Kata kunci: perancang, peran dan problematika perancang, fungsi legislasi DPR.

### **Abstract**

*The transition of legislative power from the President to the House of Representatives (DPR) requires support of legislation matters from the Secretariat General of the House of Representatives (DPR Secretariat), which is supported by the Legislative Drafter. Legislative Drafter has a significant role in law making process, including planning, preparation, and deliberation phase. However there are some problems faced in carrying out their duties, such as various paradigms within drafters, institutions, inadequate number of drafters, regulation, standard of procedure, and career management. Problems faced by Legislative Drafter require effective and implementable*

---

<sup>158</sup>Perancang Muda Sekretariat Jenderal DPR-RI.

*alternative solutions to support the Legislative Drafter to be professional and optimal in providing support in legislation process.*

*Keyword: legislative drafter, role and problems of legislative drafter, legislation function of the House of Representatives.*



## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 telah membawa perubahan besar dan signifikan di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satunya adalah perubahan yang terjadi di bidang ketatanegaraan, yaitu dengan diamandemennya Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Perubahan substansi yang terdapat di dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut, ditandai dengan beralihnya kewenangan fungsi legislasi yang mengakibatkan terjadi perubahan pendulum kekuasaan dalam pembentukan Undang-Undang. Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan pembentukan Undang-Undang ada di tangan Presiden (*executive heavy*)<sup>159</sup>, setelah diadakan amandemen kekuasaan pembentukan Undang-Undang ada di tangan DPR (*legislative heavy*).<sup>160</sup>

Perubahan pendulum kekuasaan pembentukan Undang-Undang yang saat ini berada di tangan DPR, telah merubah konstalasi dan prosedur dalam pembentukan Undang-Undang. Perubahan tersebut harus ditunjang tidak hanya melalui dukungan teknis administratif dari Setjen DPR, tetapi juga melalui dukungan dalam bentuk keahlian kepada DPR, baik berupa dukungan pakar atau ahli dari luar maupun pakar atau ahli dari internal DPR. Untuk dukungan keahlian dalam bidang legislasi dibentuklah Deputi Perundang-Undangan (Deputi PUU),

---

<sup>159</sup>Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, menyatakan: “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”

<sup>160</sup>Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, menyatakan: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.”

yang di dalamnya terdapat tenaga fungsional di bidang perancangan peraturan perundang-undangan yang sering disebut Perancang Undang-Undang, atau *Legislative Drafter* (Perancang).<sup>161</sup>

Peran dan fungsi Perancang adalah untuk memberikan dukungan keahlian dalam setiap tahapan pembentukan Undang-Undang, mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan. Namun, pembinaan terhadap kinerja dan karier Perancang masih mengalami beberapa kendala (problematis) yang harus segera dipikirkan dan dicarikan solusi agar Perancang menjadi lebih profesional, sehingga dapat memberikan kontribusi keahlian yang lebih optimal dalam mendukung fungsi legislasi DPR.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang di atas, terdapat beberapa permasalahan yang akan menjadi obyek kajian dalam tulisan ini, yaitu: *pertama*: peran Perancang dalam mendukung fungsi legislasi DPR; *kedua*: problematis yang dihadapi Perancang dalam melaksanakan tugasnya memberikan dukungan terhadap pelaksanaan fungsi legislasi kepada DPR; dan *ketiga*: alternatif solusi dalam menghadapi problematis tersebut.

## **C. Metode**

Penulis mendasarkan tulisan ini pada pengalaman dan pengamatan pribadi selama bekerja menjadi Perancang di lingkungan Setjen DPR RI, yang didukung dengan data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Perancang. Tulisan ini

---

<sup>161</sup>Penjelasan Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-Undang tentang P3), menyatakan: "Yang dimaksud dengan "Perancang Peraturan Perundang-undangan" adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan/atau instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan."

mengedepankan gagasan kritis yang bersifat konseptual, sistematis, analisis, dan deskriptif.

## II. Pembahasan

### A. Peran Perancang

Sebelum membahas peran Perancang dalam mendukung fungsi legislasi DPR, terlebih dahulu dijelaskan mengenai pengertian Perancang. Secara normatif pengertian Perancang<sup>162</sup> tercantum di dalam Penjelasan Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang tentang P3), yang menyatakan:

*"Yang dimaksud dengan "Perancang Peraturan Perundang-Undangan" adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Perundang-Undangan dan/atau instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan."*

Selanjutnya, peran Perancang adalah menyiapkan, melakukan, dan menyelesaikan seluruh kegiatan teknis fungsional perancangan peraturan perundang-undangan di lingkungan unit perundang-undangan instansi Pemerintah,<sup>163</sup> dengan tugas pokok menyiapkan,

---

<sup>162</sup>Selain dalam Penjelasan Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang tentang P3, pengertian mengenai Perancang juga dinyatakan di dalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 41/KEP/m.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan dan Angka Kreditnya dan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-06.KP.09.02 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Tim Penilai Angka Kredit Perancang Peraturan Perundang-Undangan pada Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, yaitu: *"Perancang Peraturan Perundang-Undangan, yang selanjutnya disebut Perancang adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan atau instrumen hukum lainnya pada instansi Pemerintah."*

<sup>163</sup>Pasal 1 angka 1 Keputusan Bersama Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor M.390-KP.04.12 Tahun 2002 Nomor 01 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya.



mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya.<sup>164</sup> Ruang lingkup kegiatan Perancang meliputi berbagai kegiatan di bidang perancangan peraturan perundang-undangan atau yang terkait dengan bidang peraturan perundang-undangan.<sup>165</sup> Selain itu, Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang tentang P3, menyatakan secara tegas bahwa setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan Perancang.<sup>166</sup>

Perancang yang mendukung fungsi legislasi DPR berada di bawah pembinaan Deputi PUU Setjen DPR-RI. Adapun lingkup dari tugas Perancang yang terkait dengan fungsi legislasi DPR adalah pada tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan,<sup>167</sup> serta fungsi lain seperti menyusun keterangan DPR di persidangan Mahkamah Konstitusi (MK) dan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>168</sup>

Untuk pertama kali diangkat menjadi Perancang, selain seorang Pegawai Negeri Sipil harus memenuhi persyaratan berijazah serendah-rendahnya Sarjana Hukum atau Sarjana lain dibidang hukum, pangkat serendah-rendahnya Penata Muda golongan ruang II/a, telah mengikuti dan lulus pendidikan pelatihan fungsional di bidang perancangan peraturan perundang-undangan, serta setiap unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 1 (satu) tahun terakhir.<sup>169</sup> Selain kriteria teknis normatif persyaratan untuk dapat diangkat

---

<sup>164</sup>Pasal 4 Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan dan angka Kreditnya, menyatakan: *"Tugas pokok Perancang adalah menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya."*

<sup>165</sup>Loc. Cit, Pasal 1 angka 2.

<sup>166</sup>Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang tentang P3 menyatakan: *"Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-Undangan."*

<sup>167</sup>Pasal 1 angka 1 Undang-Undang tentang P3 menyatakan: *"Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan."*

<sup>168</sup>Peraturan perundang-undangan lainnya dapat berupa Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Sekretariat Jenderal DPR-RI, dan peraturan lainnya terkait dengan instansi teknis pembina Perancang.

<sup>169</sup>Keputusan Bersama Menteri Kehakiman..., *Op.cit*, Pasal 13 ayat (2).

menjadi seorang Perancang, terkait dengan tugasnya sehari-hari seorang Perancang harus memiliki kriteria:

1. memiliki penalaran dan logika hukum yang kuat serta pengetahuan yang baik mengenai asas-asas hukum dan perundang-undangan;
2. menguasai teknik dan lampiran Undang-Undang tentang P3 dengan baik;
3. mampu mengidentifikasi permasalahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta kebutuhan hukum di masyarakat, untuk selanjutnya memberikan alternatif solusi di dalam format/ sistematika Rancangan Undang-Undang (RUU) sesuai bidang tertentu yang akan disusun;
4. dapat berargumentasi dan mempertahankan pendapat, memiliki pemikiran yang lugas, terstruktur, dan sistematis, serta terbuka dengan pemikiran yang lebih baik; dan
5. lebih disukai memiliki pengetahuan di bidang lain selain di bidang perancangan yang mampu menunjang fungsinya.

## **B. Problematika Perancang**

Setelah mengetahui siapa Perancang dan apa yang menjadi tugas serta fungsinya, selanjutnya akan dipaparkan beberapa problematika yang dihadapi Perancang berdasarkan pengalaman serta pengamatan pribadi penulis dalam menjalankan tugas mendukung fungsi legislasi DPR, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

### **1. Paradigma Perancang**

Problematika yang terkait dengan peran Perancang dan merupakan salah satu permasalahan yang prinsipil adalah paradigma terhadap Perancang itu sendiri. Masih terdapat perbedaan sudut pandang atau perspektif mengenai siapa Perancang dikaitkan dengan pembinaan Perancang di dalam bidang tertentu sesuai dengan lingkup dan tugas masing-masing Alat Kelengkapan Dewan (AKD) atau bidang kementerian yang ada di DPR. Perbedaan perspektif

tersebut tidak hanya terjadi diantara *stakeholder*, namun juga diantara Perancang sendiri. Perancang adalah orang yang seharusnya dituntut untuk ahli atau profesional di bidang perancangan peraturan perundang-undangan, bukan di bidang yang lain. Seorang Perancang adalah sarjana hukum plus, artinya tidak hanya lulusan sarjana hukum atau yang disamakan, tetapi juga telah mendapatkan pendidikan dan pelatihan mengenai perancangan peraturan perundang-undangan, sehingga diharapkan kapasitas dan kemampuan setiap Perancang adalah sama.

Pengertian Perancang yang ada di dalam peraturan perundang-undangan hanya mencakup pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan/atau instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan,<sup>170</sup> berijazah serendah-rendahnya Sarjana Hukum atau sarjana lain di bidang hukum, serta telah mengikuti dan lulus pendidikan pelatihan fungsional di bidang perancangan peraturan perundang-undangan. Tidak ada satupun ketentuan yang mensyaratkan Perancang harus menguasai keahlian spesifik dalam bidang tertentu di luar peran dan tanggungjawabnya sebagai Perancang.

Modal utama untuk menjadi seorang Perancang adalah pengetahuan dan logika hukum, serta penguasaan atas asas hukum yang ditunjang dengan penguasaan dan keterampilan teknik dalam perancangan peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang tentang P3. Adapun penguasaan masalah substansi

---

<sup>170</sup>Penjelasan Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang tentang P3; Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 41/KEP/m.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya; dan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-06.KP.09.02 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Tim Penilai Angka Kredit Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

teknis/spesifik terkait RUU yang sedang disusun merupakan domain dari peneliti atau tenaga ahli, walaupun dengan tidak menafikkan perlunya pemahaman Perancang terhadap substansi teknis/spesifik terhadap RUU yang sedang disusun. Dengan demikian, dalam proses pembentukan Undang-Undang ketiga unsur tersebut haruslah bekerjasama dan berkolaborasi.

Pembagian Perancang dalam bidang-bidang tertentu yang disesuaikan dengan pembidangan dalam AKD atau bidang tugas kementerian tertentu di DPR perlu dipertimbangkan untuk dikaji kembali. Hal ini disebabkan setiap Perancang dibutuhkan kemampuannya untuk menunjang setiap proses pembentukan RUU dalam konteks peran dan keahliannya dalam segi *legal drafting*, bukan dalam hal keahlian di bidang tertentu atau substansi yang spesifik membutuhkan keahlian khusus di luar pengetahuannya sebagai Perancang.

## **2. Kelembagaan**

Terkait dengan kelembagaan, perlu dipahami bahwa sifat dan karakteristik kelembagaan Deputy PUU khususnya biro perancangan adalah kelembagaan yang fungsional, artinya kelembagaan yang mengedepankan dukungan di bidang keahlian, khususnya terkait pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, selain Perancang harus diisi oleh pejabat (struktural) yang tidak hanya berfungsi sebagai manajerial dan fasilitator, tetapi juga dituntut harus memiliki “kriteria tertentu”.

Selain itu, struktur kelembagaan yang ada saat ini mengakibatkan dualisme dalam pembinaan Perancang. Dalam menjalankan fungsinya, masing-masing bagian perancangan menerapkan mekanisme, tahapan, prosedur, dan tata cara yang berbeda dengan bagian perancangan lainnya. Hal ini mengakibatkan tidak adanya keseragaman mengenai mekanisme kerja.

Penempatan Perancang berdasarkan pembidangan menurut fungsi yang ada pada AKD atau bidang tugas kementerian tertentu yang ada di DPR mengakibatkan beban kerja yang tidak seimbang dan distribusi penugasan yang tidak merata. Hal ini dapat dipahami mengingat beban RUU yang ditugaskan masing-masing AKD berbeda secara kuantitas, artinya ada bidang perancangan tertentu di Deputi PUU yang bebannya sangat banyak karena AKD yang menaunginya memiliki agenda pembentukan RUU yang lebih banyak. Sementara itu, terdapat bagian perancangan lain yang memiliki beban tugas pembentukan RUU secara kuantitas lebih sedikit karena AKD yang membidangi memiliki beban pembentukan RUU yang lebih sedikit.

Hal tersebut apabila tidak segera disikapi pada akhirnya akan menimbulkan kesenjangan, disparitas, bahkan pembedaan terhadap pembinaan karier dan kesempatan Perancang untuk lebih berkembang mengoptimalkan kemampuannya di masa yang akan datang. Hal ini tidak dapat dipungkiri mengingat pembinaan karier Perancang salah satunya diperoleh dari angka kredit/KUM yang sangat berkorelasi dengan kuantitas RUU yang ditugaskan kepada Perancang yang bersangkutan.

### **3. Minimnya Jumlah Perancang**

Saat ini jumlah Perancang yang ada di Deputi PUU Setjen DPR kurang lebih berjumlah sekitar 26 (dua puluh enam) orang. Dengan semakin meningkatnya peran Perancang dalam mendukung fungsi legislasi DPR jumlah tersebut sangatlah minim, karena setiap Perancang ditugasi untuk mengikuti semua proses pembentukan Undang-Undang yang ada di semua AKD.<sup>171</sup>

Beratnya beban kerja terkait jumlah RUU yang harus ditangani oleh masing-masing Perancang akan berimplikasi pada peran Perancang yang bersangkutan dalam mengerjakan tugas-tugas yang

---

<sup>171</sup>Alat kelengkapan DPR yang memiliki fungsi legislasi yaitu Badan Legislasi (Baleg), komisi, dan Panitia Khusus (Pansus).

diberikan kepadanya. Semakin banyak beban tugas yang diberikan, semakin berkurang fokus dan konsentrasi Perancang dalam mengerjakan tugas-tugasnya karena yang bersangkutan dituntut untuk dapat membagi waktu dan menentukan skala prioritas. Di sisi lain, tuntutan DPR akan dukungan keahlian di bidang legislasi semakin tinggi sehingga Perancang dituntut untuk dapat bekerja secara optimal. Untuk itu, jumlah Perancang yang ada saat ini masih jauh dari ideal sehingga ke depan harus ada penambahan jumlah Perancang yang disesuaikan dengan beban legislasi DPR.

#### **4. Keberlakuan Undang-Undang tentang P3**

Beberapa problematika yang terkait dengan keberlakuan Undang-Undang tentang P3, yaitu: *pertama*: di dalam ketentuan Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang tentang P3 menyatakan di dalam setiap tahapan pembentukan Undang-Undang harus mengikutsertakan Perancang.<sup>172</sup> Pada kenyataannya, masih terdapat beberapa kegiatan pembentukan Undang-Undang yang tidak mengikutsertakan Perancang atau keterlibatan Perancang dilakukan tidak disemua tahapan.

*Kedua*: ketentuan Pasal 98 ayat (2) mengatur bahwa keikutsertaan dan pembinaan Perancang diatur dengan Peraturan Pemerintah<sup>173</sup>. Ketentuan pasal tersebut menimbulkan pertanyaan mengapa yang diatur "*keikutsertaan*" dalam pembentukan Undang-Undang hanya Perancang, padahal Pasal 99 Undang-Undang tentang P3<sup>174</sup> menyatakan dalam tahapan pembentukan Undang-Undang

---

<sup>172</sup>Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang tentang P3 menyatakan: "*Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-Undangan.*"

<sup>173</sup>Pasal 98 ayat (2) Undang-Undang tentang P3 menyatakan: "*Ketentuan mengenai keikutsertaan dan pembinaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*"

<sup>174</sup>Pasal 99 Undang-Undang tentang P3 menyatakan: "*Selain Perancang Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.*"



selain Perancang juga mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli. Pada kenyataannya, keikutsertaan peneliti dan tenaga ahli di dalam pembentukan Undang-Undang tidak diatur di dalam Peraturan Pemerintah. Norma tersebut berpotensi memberikan perlakuan yang berbeda (diskriminatif) terhadap pihak yang mendukung dalam proses pembentukan Undang-Undang.

*Ketiga:* ketentuan Pasal 99 mengenai keikutsertaan peneliti dan tenaga ahli menimbulkan interpretasi, apakah peneliti dan tenaga ahli yang terlibat dalam pembentukan Undang-Undang merujuk pada “status” atau “fungsi/keahliannya”. Hal ini memiliki konsekuensi yang berbeda, karena apabila merujuk kepada status, setiap orang yang berstatus sebagai peneliti atau tenaga ahli dapat ikut serta dalam setiap tahapan pembentukan Undang-Undang tanpa mempermasalahkan apakah latar belakang pendidikan dan/atau kemampuannya sesuai dengan kebutuhan RUU yang sedang dibentuk. Di sisi lain, apabila merujuk kepada keahliannya maka hanya peneliti dan tenaga ahli yang sesuai dengan latar belakang pendidikan dan/atau kemampuannya saja yang dapat diikutsertakan dalam pembentukan RUU. Keikutsertaan peneliti dan/atau tenaga ahli dalam pembentukan suatu RUU dimungkinkan untuk memberikan kontribusi terhadap penguasaan substansi teknis/spesifik dari suatu RUU yang akan dibentuk.

## **5. Belum Diterapkan Secara Maksimal Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam Penyusunan NA dan RUU**

Saat ini Biro Perancangan yang ada di Deputi PUU telah memiliki SOP<sup>175</sup> berupa standar dan prosedur kerja baku yang

---

<sup>175</sup>SOP di Biro Perancangan yang ada di Deputi PUU telah ditetapkan di dalam Keputusan Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 911/SEKJEN/2010 tentang Penetapan Standar Operasional Prosedur (*Standar Operating Procedures*) di Lingkungan Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Di dalam Lampiran SK Sekjen tersebut terdapat SOP Unit Kerja Deputi PUU

menyangkut uraian kegiatan dan tahapan kerja di dalam penyusunan RUU inisiatif DPR, terkait dengan persiapan, pelaksanaan, pematangan konsep, dan akuntabilitas (akhir). Hanya saja dalam pelaksanaan kerja sehari-hari tahapan dalam SOP tersebut belum terlaksana sebagaimana mestinya. Bahkan di dalam pelaksanaan tugasnya, masih banyak Perancang atau pihak lain yang terlibat tidak mengetahui keberadaan dari SOP tersebut. Hal ini seringkali menyebabkan di dalam pelaksanaan penyiapan NA dan RUU, tahapan pekerjaan yang dilakukan tidak berdasarkan kepada tahapan atau tidak mengacu kepada mekanisme, tahapan, dan prosedur yang seharusnya dilakukan.

#### **6. Dukungan Administratif dan Kelembagaan dalam Penilaian Kegiatan Perancang**

Penghitungan terhadap uraian kegiatan Perancang sangat rumit dan membutuhkan ketelitian dalam penghitungan angka kreditnya. Hal ini dikarenakan uraian kerja Perancang sangat banyak dengan jumlah nominal yang sangat kecil. Seiring dengan dibentuknya Tim Penilai angka kredit Perancang secara internal, tuntutan untuk menjadikan Perancang semakin profesional dan diakui keberadaannya dari aspek penilaian tugas yang dikerjakannya adalah dengan menjalankan sistem penghitungan angka kredit kegiatan Perancang yang sesuai dengan pedoman yang telah disusun oleh Pemerintah di dalam buku panduan penghitungan jabatan fungsional Perancang.

Di sisi lain, sistem penghitungan angka kredit Perancang tersebut memerlukan bukti-bukti administratif<sup>176</sup> terkait dengan teknis pembuktian dan pengesahan dari pejabat yang berwenang

---

SPO.001.PU.00/2010 tentang Penyusunan NA RUU Bidang Polkesra, Hukum, dan HAM dan SPO.001.PU.01/2010 tentang Penyusunan Draft RUU Bidang Ekku Indag.

<sup>176</sup>Bukti administratif berupa Surat Keterangan Melakukan Kegiatan dan Surat Keterangan Melakukan Kontribusi.

untuk membuktikan keterlibatan dan kontribusi Perancang di dalam setiap tahapan pembentukan RUU.

### **C. Alternatif Solusi**

Dari beberapa problematika yang telah diuraikan di atas, alternatif solusi untuk menjawab problematika tersebut yaitu:

#### **1. Paradigma Perancang**

Terhadap problematika sudut pandang yang berbeda mengenai paradigma Perancang, dapat dilakukan melalui pertemuan dan diskusi yang lebih intens diantara Perancang dan *stakeholder* lainnya, sehingga terjadi kesepahaman mengenai Perancang dan bagaimana Perancang harus berperan dalam mendukung fungsi legislasi DPR.

#### **2. Kelembagaan**

Terhadap kelembagaan, diperlukan pemahaman yang sama mengenai peran dan eksistensi Deputy PUA dalam menunjang fungsi legislasi DPR. Untuk itu perlu dipahami bahwa Deputy PUA merupakan lembaga yang bersifat fungsional, sehingga selain diisi oleh pejabat fungsional harus juga didukung oleh pejabat struktural yang tidak hanya berfungsi sebagai fasilitator dan manajerial, tetapi juga harus mengerti dan paham mengenai tahapan dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan, mampu memimpin dan mengambil keputusan di dalam setiap rapat tim RUU, serta dapat berfungsi sebagai penghubung antara alat kelengkapan DPR dan *stakeholder* dengan tim RUU.

Terkait dengan dualisme dalam pembinaan Perancang yang ada di masing-masing bagian perancangan, perlu penerapan mekanisme kerja atau SOP yang jelas, rinci, dan terstruktur mengenai tahapan dan mekanisme kerja dalam kegiatan pembentukan RUU sehingga terdapat keseragaman dan standar mekanisme dan tahapan kerja dalam menghasilkan NA dan RUU.

Adapun terhadap pembedangan atau pengkotak-kotakkan Perancang di dalam bidang-bidang tertentu, dapat ditawarkan beberapa alternatif solusi; *pertama*; disadari bahwa tidak semua *stakeholder* bersepakat atau memiliki pemahaman yang sama terkait dengan paradigma terhadap Perancang, di sisi lain terdapat juga hal-hal yang bersifat politis menyangkut jabatan dan penempatan pejabat tertentu di dalam struktur organisasi Deputy PUU. Sebagai jalan tengah (dengan tetap mengakomodasi pihak-pihak yang menginginkan pembedangan tetapi juga tidak menafikkan realita bahwa implikasi dari pembedangan tersebut dapat menimbulkan disparitas dan kesenjangan bagi pembinaan karier Perancang), perlu dipertimbangkan bahwa nantinya pembagian atau distribusi penugasan dalam pembentukan RUU kepada masing-masing bagian perancangan tidak hanya mempertimbangkan pembedangan berdasarkan pembagian AKD atau bidang tugas kementerian tertentu yang ada di DPR, tetapi juga memperhatikan aspek pemerataan dan keseimbangan dalam distribusi tugas bagi masing-masing bagian perancangan. Ini berarti bahwa setiap RUU yang ditugaskan dari alat kelengkapan DPR kepada Deputy PUU didistribusikan kepada masing-masing bagian perancangan tidak semata-mata berdasarkan pembedangan, tetapi dengan memperhatikan aspek pemerataan dan keseimbangan dalam pembebanan RUU, sehingga kepentingan untuk mempertahankan pembagian tugas pembentukan RUU berdasarkan minat dan pembedangan tetap terwujud, serta tetap memperhatikan aspek distribusi pemerataan dan keseimbangan dalam pembagian tugas.

*Kedua*: setiap Perancang yang berada di bawah pembinaan salah satu bagian perancangan dirotasi secara bergilir dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati. Artinya, seorang Perancang dalam jangka waktu tertentu yang berada di bawah dan menjalankan tugas pada suatu bagian perancangan, dapat dirotasi penugasannya

di bawah bagian perancangan yang lain. Hal ini akan berimplikasi Perancang tersebut mendapat kesempatan yang sama untuk melakukan tugas pada setiap bidang perancangan dan juga menambah wawasan dan pengalaman dari Perancang yang bersangkutan.

*Ketiga:* bagian perancangan yang ada di Deputy PUU dilebur menjadi satu, dimana semua Perancang yang tadinya tersebar di dalam 4 (empat) bagian perancangan disatukan dan dilebur menjadi satu biro, yaitu biro perancangan. Dalam pembagian tugasnya, masing-masing Perancang akan menerima RUU berdasarkan aspek pemerataan dan keseimbangan, selain juga tetap memperhatikan kemampuan spesifik yang dikuasai oleh masing-masing Perancang untuk menjadi bahan pertimbangan dalam pemberian tugas pembentukan RUU.

*Keempat:* sesegara mungkin mewujudkan Badan Fungsional Keahlian yang merupakan amanat dari Pasal 392 ayat (2) dan ayat (3)<sup>177</sup> dan Pasal 394 ayat (1)<sup>178</sup> Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang didalamnya mengamanatkan untuk membentuk badan fungsional atau keahlian untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPR, khususnya di bidang legislasi.

---

<sup>177</sup>Pasal 392 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan:

*“(2) Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPR, dibentuk badan fungsional/keahlian yang ditetapkan dengan peraturan DPR setelah dikonsultasikan dengan Pemerintah.*

*(3) Badan fungsional/keahlian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) secara fungsional bertanggung jawab kepada DPR dan secara administratif berada di bawah Sekretariat Jenderal DPR.”*

<sup>178</sup>Pasal 394 ayat (1) menyatakan: *“Pegawai Sekretariat Jenderal MPR, Sekretariat Jenderal DPR dan badan fungsional/keahlian DPR, serta Sekretariat Jenderal DPD terdiri atas pegawai negeri sipil dan pegawai tidak tetap.”*

### **3. Minimnya Jumlah Perancang**

Terhadap permasalahan minimnya jumlah Perancang yang ada saat ini, harus terlebih dahulu disusun formula mengenai berapa kebutuhan riil terhadap Perancang yang ada di Setjen DPR dibandingkan dengan beban tugas fungsi legislasi DPR. Setelah itu barulah dilakukan upaya penambahan jumlah Perancang yang dapat berasal dari pegawai Setjen DPR atau lembaga lainnya yang memiliki minat dan standar kemampuan yang dibutuhkan atau dapat juga merekrut pegawai baru yang memang khusus diangkat menjadi Perancang.

### **4. Keberlakuan Undang-Undang tentang P3**

Terhadap permasalahan yang terkait dengan keberlakuan Undang-Undang tentang P3, *pertama*: perlu diciptakan suatu mekanisme, sistem SOP yang berlaku di Setjen DPR dalam menunjang fungsi legislasi DPR. SOP tersebut tidak hanya berisi tahapan dan prosedur pembentukan RUU, tetapi juga menjamin Perancang dapat berperan dalam setiap tahapan pembentukan RUU. Dengan demikian, diharapkan dari setiap Undang-Undang yang dihasilkan di DPR telah memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang tentang P3, baik ditinjau dari bahasa perundang-undangan, maupun dari teknik *legal drating*.

*Kedua*: dalam perubahan Undang-Undang tentang P3 nantinya perlu diusulkan penyempurnaan terhadap Pasal 98 ayat (2), yang pada intinya memuat ketentuan mengenai keikutsertaan tenaga pendukung (Perancang, peneliti, dan tenaga ahli) harus diatur dengan Peraturan Pemerintah. Tujuannya adalah untuk menjamin peran, fungsi, dan kedudukan masing-masing tenaga pendukung dalam mendukung fungsi legislasi DPR.

*Ketiga*: terkait dengan keberlakuan Pasal 99, perlu diluruskan konsep keterlibatan peneliti dan tenaga ahli dalam pembentukan



RUU, apakah terkait dengan “status” atau “fungsi/keahliannya”. Walaupun begitu, alasan yang paling rasional mengenai pelibatan peneliti dan tenaga ahli dalam pembentukan RUU adalah terkait dengan latar belakang pendidikan dan/atau keahlian yang dibutuhkan dalam proses pembentukan RUU. Hal ini penting agar terjadi pembagian kerja dan tanggung jawab yang jelas di dalam tim pembentukan RUU berdasarkan fungsi dan keahlian masing-masing, dimana Perancang berperan dalam konteks *legal drafting* sedang tenaga ahli dan peneliti berperan dalam kontribusinya menunjang substansi, pengetahuan, atau keahlian yang bersifat teknis/spesifik dari suatu RUU yang sedang disusun.

#### **5. Belum Diterapkan Secara Maksimal SOP dalam Penyusunan NA dan RUU**

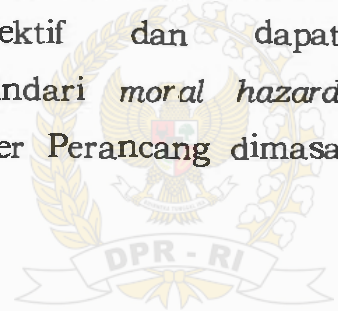
Untuk menjawab permasalahan belum diterapkannya secara maksimal SOP dalam Penyusunan NA dan RUU, perlu sosialisasi kepada setiap Perancang dan pihak terkait lainnya terhadap keberadaan SOP yang telah ada. Selanjutnya menerapkan SOP tersebut di dalam setiap tahapan penyusunan NA dan RUU yang ada di Deputi PUU. Selain itu perlu dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi mengenai tahapan kerja di dalam SOP dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah dilakukan.

Pelaksanaan SOP yang sesuai dengan prosedur dan tahapan dalam penyusunan NA dan RUU penting dan harus dilakukan agar setiap NA dan RUU yang dihasilkan dapat memenuhi standar secara *legal drafting* dan dapat dipertanggungjawabkan secara substansi.

#### **6. Dukungan Adminisitratif dan Kelembagaan dalam Penilaian Kegiatan Perancang**

Untuk menjawab permasalahan terkait dengan dukungan administratif dan kelembagaan untuk menilai kegiatan Perancang, perlu dirumuskan standar pembuktian kegiatan secara administratif

dan mekanisme pengesahan dari pejabat yang berwenang untuk membuktikan keterlibatan dan kontribusi Perancang di dalam setiap tahapan pembentukan RUU. Tujuannya adalah agar setiap kegiatan Perancang dapat dinilai secara obyektif dan dapat dipertanggungjawabkan, serta untuk menghindari *moral hazard* sekaligus menjamin pembinaan terhadap karier Perancang dimasa yang akan datang.



### III. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan beberapa hal:

1. Peran Perancang dalam mendukung fungsi legislasi DPR adalah menyiapkan, melakukan, dan menyelesaikan seluruh kegiatan teknis fungsional perancangan peraturan perundang-undangan di lingkungan Setjen DPR RI, dengan tugas pokok menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya.
2. Dalam menjalankan perannya, Perancang masih menemui beberapa problematika, yaitu terkait dengan paradigma Perancang dalam menjalankan perannya; kelembagaan; minimnya jumlah Perancang; beberapa substansi pengaturan yang ada di dalam Undang-Undang tentang P3; belum diterapkannya SOP dalam penyusunan NA dan RUU; dan belum maksimalnya dukungan administratif dan kelembagaan dalam penilaian kegiatan Perancang.
3. Beberapa alternatif solusi dalam menghadapi problematika Perancang adalah dengan mengadakan diskusi dan pertemuan yang lebih intens diantara Perancang dan *stakeholder*; alternatif pembentukan kelembagaan perancangan; penambahan jumlah Perancang; revisi Undang-Undang tentang P3; sosialisasi, penerapan, harmonisasi/sinkronisasi SOP penyusunan NA dan RUU; dan dukungan administratif dan kelembagaan dalam penilaian kegiatan Perancang.

## DAFTAR PUSTAKA

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 27 Tahun 2009, LN No. 123 Tahun 2009, TLN No. 5043.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia tentang Organisasi dan Tata Kerja Tim Penilai Angka Kredit Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia*, Nomor M.HH-06.KP.09.02 Tahun 2008.

\_\_\_\_\_. *Keputusan Bersama Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan Kepala Badan Kepegawaian Negara tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya*, Nomor M.390-KP.04.12 Tahun 2002 Nomor 01 Tahun 2002.

\_\_\_\_\_. *Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya*, Nomor: 41/KEP/m.PAN/12/2000.

## ***CURRICULUM VITAE***

**Zaqui Rahman**, Tempat/Tanggal Lahir: Tanjung Karang, 17 Juni 1975. Pendidikan S1: Hukum Ekonomi, Universitas Lampung (1999), S2: Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia (2011). Pekerjaan: Perancang Peraturan Perundang-undangan (*Legislative Drafter*) di Sekretariat Jendral DPR RI sejak tahun 2003 sampai sekarang. Terlibat dalam beberapa tim asistensi penyusunan Naskah Akademik dan draft RUU, pendampingan dalam proses pembahasan beberapa RUU di alat kelengkapan DPR RI, dan menyusun konsep keterangan tertulis beberapa Undang-Undang bagi tim kuasa DPR RI ke Mahkamah Konstitusi. Alamat e\_mail penulis: zaqui\_dpr@yahoo.com

