

DR. Abdul Hakim Siagian, SH., M.Hum

# JIHAD KONSTITUSI

## TAWARAN PEMIKIRAN



**DR. Abdul Hakim Siagian, SH., M.Hum**

# **JIHAD**

# **KONSTITUSI**

## **Tawaran Pemikiran**

**Tim Editor:**

Faisal, SH., M.Hum

Zainuddin, SH., MH

Faisal Riza, SH., MH

Erwin Asmadi, SH., MH

Fajaruddin, SH., MH

Rachmad Abduh, SH., MH

Zefrizal, SH., MH

Benito Asdhie Kodiyat MS, SH., MH

Andryan, SH., MH

Mhd. Teguh Syuhada Lubis, SH., MH

Rahmat Ramadhani, SH., MH

Hidayat, SH., MH

Taufik Hidayat Lubis, SS., SH., MH



## **Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

### **JIHAD KONSTITUSI Tawaran Pemikiran**

— Medan, Pustaka Prima, 2018

xiv, 156 halaman, 14,8 x 21 cm

ISBN : 978-602-51853-4-2

Penulis : DR. Abdul Hakim Siagian, SH., M.Hum

Disain Cover : Tim Pustaka Prima

Layout : Doni Iskandar

### **Cetakan Pertama Tahun 2018**

Diterbitkan oleh : CV. Pustaka Prima

Jalan Pinus Raya No.138 Komplek DPRD Tk.I Medan 20239 – Indonesia

Email : [penerbit@pustaka-prima.com](mailto:penerbit@pustaka-prima.com)

Website : <http://www.pustaka-prima.com>

Hak Cipta dilindungi Undang-undang. Di larang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk fotokopi, merekam, atau dengan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

# Kata Sambutan

## Letjen TNI (Purn) H. Edy Rahmayadi

Ketua Umum Panitia Pembangunan Masjid Agung Medan

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala ridhonya kita mendapatkan hidayah untuk senantiasa selalu menjadi insan yang bersyukur. Shalawat beriring salam, tak lupa kita hanturkan kepada junjungan dan suri tauladan kita, Nabi Besar Rasulullah Muhammad SAW, peran besar beliau dalam memperbaiki akhlak manusia dari alam jahiliah dan kegelapan menuju alam bathiniah terang- benderang.

Pertama saya mengenal Dr. Abdul Hakim Siagian, SH., M.Hum, ini pada saat saya bertugas sebagai Panglima Kodam Bukit Barisan pada tahun 2013 lalu. Dalam beberapa kesempatan, saya sering berbincang serta berdiskusi dengan beliau, sampai akhirnya saya dengan beliau di amanahkan untuk menjadi Ketua Umum dan Sekretaris Umum pembangunan Mesjid Agung Medan. Kami memiliki tekad dan komitmen untuk menjadikan Mesjid Agung Medan ini menjadi salah satu tempat berkumpul untuk mensyiarkan Agama Islam dimata dunia sama halnya dengan Mesjid Istiqlal di Jakarta, paling tidak lebih megah dari kantor Gubsu di sebelahnya.

Sosok beliau yang dikenal sebagai seseorang yang serius dalam menempuh pendidikan, itu bisa kita lihat dengan predikat *Summa Cumlaude* yang diraih-nya saat mendapatkan gelar Doktor di Universitas Sumatera Utara (USU), Doktor dibidang Ilmu Hukum yang mempunyai komitmen untuk membela kepentingan masyarakat. Pada saat kontestasi Pemilihan Gubernur Sumatera Utara kemarin, saudara saya ini salah satu seorang yang banyak memberikan masukan, saran dan sumbangsih pemikiran untuk mewujudkan Sumut bermartabat.

Sekarang ini giliran saya yang mendo'akan saudara saya ini dalam kontestasi pemilu tahun 2019 sebagai calon anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) perwakilan Sumatera Utara, saya

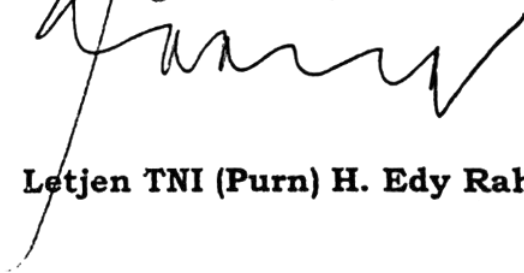
mendorong beliau demi akselerasi atau percepatan pembangunan di Sumatera Utara yang nantinya dapat bersinergi dengan Pemerintahan demi mewujudkan Sumut yang bersih, kuat dan bermartabat.

Keseriusan seorang Dr. Abdul Hakim siagian, SH., MH dalam pendidikan terlihat dengan telah banyaknya beliau menerbitkan buku-buku salah satunya buku Jihad Konstitusi Tawaran Pemikiran, semoga kedepannya buku yang telah diterbitkan ini dapat berguna menambah wawasan bagi masyarakat yang membacanya.

Demikian kata sambutan ini saya sampaikan, atas perhatiannya saya ucapkan terima kasih

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Ketua Umum Panitia  
Pembangunan Masjid Agung Medan,



**Letjen TNI (Purn) H. Edy Rahmayadi**

# Kata Sambutan

**Prof. Dr. H. Hasyimsyah Nasution, MA**

Ketua Pimpinan Wilayah Muhammadiyah Sumatera Utara

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Sebagai hamba Allah SWT kita diwajibkan untuk terus bersyukur dan memohon pertolongan kepada-Nya agar dilimpahkan rahmat dan hidayah sehingga memudahkan kita menjalani aktivitas kehidupan sehari-hari sebagai wujud melaksanakan ibadah. Kemudian shalawat dan salam kita sampaikan kepada Nabi Muhammad SAW, sebagai panutan bagi kita dalam bertaqwa dan istiqomah.

Rasanya bangga membaca tulisan maupun komentar Dr. Abdul Hakim Siagian, SH., M.Hum diberbagai media massa, terutama tulisan di kolom-kolom opini, tulisannya tajam terkadang juga memuat banyak kritikan bagi pembangunan bangsa ini apalagi pendapat dan solusi yang ditawarkan *genuine* dan rasional. Muhammadiyah bangga mempunyai kader militan seperti beliau. Kemudian lagi tak banyak orang yang bisa produktif membuat tulisan apalagi saya tahu ditengah kesibukan beliau yang padat. Saya mengapresiasi penerbitan buku ini.

Tulisan-tulisan berikut, ide-ide dan komitmen beliau bagi Bangsa ini, Muhammadiyah akan melepaskannya untuk berkiprah di tangan masyarakat, sebenarnya Muhammadiyah masih membutuhkan tenaga dan pikiran-pikiran beliau, namun tugas Bangsa yang lebih besar sudah memanggil, terutama

tugas-tugas pembentukan dan penegakan hukum di negara ini, dan saya harap beliau mampu dibidang itu. Muhammadiyah Sumatera Utara sudah mengambi putusan untuk memndukung saudara Dr. Abdul Hakim Siagian, SH., M.Hum. menjadi calon Anggota DPD-RI satu-satunya dan telah mengeluarkan instruksi untuk itu.

Tulisan-tulisan belian ini menggambarkan pokok-pokok pikirannya terutama untuk membangun Negara Hukum, bukti dari pikirannya dapat dibaca dalam buku "Jihak Konstitusi Tawaran

Pemikiran, yang sinergis dengan gagasan Muhammadiyah yang berkemajuan.

Demikian sambutan ini disampaikan besar harapan semua cita-cita kita bersama dapat terwujud untuk membangun Sumatera Utara yang Sejahtera.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Medan, 25 September 2018  
Ketua PWM SUMUT.

**Prof. Dr. H. Hasyimsyah Nasution, MA.**

# Kata Sambutan

**Dr. Agussani, M.AP.**

Rektor UMSU

*Assalamu 'alaikum Wr. Wb.*

Puji syukur kita sampaikan kepada Allah SWT yang mana sampai saat ini senantiasa memberi kita nikmat dan karunia ilmu dan juga pengetahuan. Serta shalawat berangkai salam atas junjungan Nabi kita Muhammad SAW. Hadits dari Rasulullah SAW yang sangat jelas sekali perintahnya, bahwa dalam islam menuntut ilmu hukumnya adalah Wajib dan merupakan bagian dari ibadah. Tujuan menuntut ilmu adalah untuk membina kekuatan ummah islam dan untuk mencari kemaslahatan ummat agar tidak kalah dalam bersaing terutama pendidikan islam sebagaimana tujuan dalam bersyarikat bermuhamadiyah.

Persyarikatan muhammadiyah membangun peradaban bangsa dengan cara mengembangkan ilmu pengetahuan, ilmu teknologi dan sumber daya manusia yang sesuai berdasarkan Al- Islam dan Kemuhammadiyah. Berdasarkan konsep Al-Islam dan Kemuhammadiyah inilah yang menjadi pesan untuk mewujudkan masyarakat islam yang berkemajuan.

Membangun Sumber daya manusia yang menjadi konsep persyarikatan muhammadiyah saat ini dimiliki oleh Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU) salah satunya adalah Dr. Abdul Hakim Siagian, S.H., M.Hum yang merupakan Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Selain dosen beliau juga merupakan Advokat yang telah lama malang melintang melakukan pembelaan terhadap masyarakat yang ada di Sumatera Utara, serta Dr. Abdul Hakim Siagian, S.H., M.Hum ini merupakan Wakil Ketua Pimpinan Wilayah Muhammadiyah Sumatera Utara yang sangat aktif dalam persyarikatan.

Berdasarkan prestasi beliau pantaslah Pimpinan Wilayah Muhammadiyah Sumatera Utara menunjuk beliau untuk maju menjadi

Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) daerah pemilihan Provinsi Sumatera Utara yang kelak dapat mewakili persyarikatan dalam memperjuangkan nilai-nilai ke-islaman dan menyuarkan aspirasi ummat islam.

Bagi UMSU sendiri merasa bangga dan sangat bersyukur karena mempunyai Dosen seperti Dr. Abdul Hakim Siagian, S.H., M.Hum ini yang mempunyai begitu banyak prestasi akademik dengan meraih gelar Doktor Ilmu Hukumnya dengan predikat *Summa Cumlaude*, prestasi yang tidak semua orang dapat meraihnya, sungguh membanggakan. Selain itu beliau juga sering menjadi narasumber/pembicara diberbagai kegiatan baik secara nasional maupun internasional. Apalagi selain itu beliau juga telah banyak menerbitkan buku-buku dan juga tulisan yang sering termuat dalam media cetak surat kabar. Ditambah lagi saat ini telah menerbitkan buku **Jihad Konstitusi Tawaran Pemikiran**, dimana opini-opini ini telah di terbitkan oleh media cetak. Buku ini berdasarkan buah pikiran dari Dr. Abdul Hakim Siagian, S.H., M.Hum yang nanti kiranya dapat dibaca oleh semua kalangan baik masyarkat, dosen dan tentu dapat menjadi acuan referensi bagi mahasiswa dalam membuat karya tulis ataupun skripsi.

Saya merasa sangat bangga dengan diterbitkannya buku **Jihad Konstitusi Tawaran Pemikiran**, yang menjadi harapan saya buku ini nantinya dapat menjadi bacaan yang dapat mencerdaskan dan menjadi sumbangsih pikiran dalam membangun bangsa sebagaimana tujuan kita semua bersama.

Demikian sambutan ini disampaikan dan, atas perhatian diucapkan banyak terima kasih. *Billahi fi sabililhaq fastabiqul khairat.*

*Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.*

Rektor,



Dr. Agussani, M.AP.

# Kata Sambutan

Hj. Elynita

Pimpinan Wilayah Aisyiyah Sumatera Utara

*Assalamu 'alaikum Wr. Wb.*

Alhamdulillah kita ucapkan kepada Allah SWT yang senantiasa memberikan kita limpahan karunia-Nya sehingga hingga saat ini masih diberi kesempatan menjalankan ibadah dan bertaqwa kepada-Nya, kemudian salawat beriring salam kita sampaikan kepada Rasullullah SAW semoga kita menjadi ummat yang senantiasa cinta dan rindu kepada-Nya.

Apresiasi yang sangat mendalam atas penerbitan buku ini, saya melihat buah pemikiran yang cerdas dari Dr. Abdul Hakim Siagian, SH., M.Hum. bagaimana beliau menguraikan masalah-masalah hukum dan isu-isu nasional dalam tulisannya tersebut, bukan hanya sekedar kritikan yang disampaikan namun juga solusi atas permasalahan yang sedang diangkat tersebut.

Peran beliau begitu membanggakan sebagai Kader Persyarikatan Muhammadiyah di tengah masyarakat, misalkan sebagai Nazir dan Panitia Pembangunan Masjid Agung, juga peran dalam pengembangan gerakan dakwah persyarikatan Muhammadiyah. Sebagai Pimpinan Wilayah Aisyiyah Sumut saya mengenal beliau sebagai orang yang tegas, blak-balakan, dan kritis. Maka dari itu Aisyiyah sebagai organisasi telah menyatakan mendukung penuh beliau maju sebagai calon Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia pada Pemilihan Umum Tahun 2019.

Insha Allah, penerbitan buku **“Jihad Konstitusi Tawaran Pemikiran”** ini dapat bermanfaat bagi masyarakat luas dan khusus bagi pengembangan dakwah persyarikatan Muhammadiyah di Sumatera Utara. Demikianlah sambutan ini disampaikan besar harapan semua cita-cita kita dapat terwujud membangun Sumatera Utara yang lebih baik.

*Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.*

Ketua PWA SUMUT,



Hj. Elynita

# Kata Pengantar Penulis

*Assalamu 'alaikum Wr. Wb.*

Puji syukur kita sampaikan kepada Allah Subhanahu wa Ta'ala karena sampai saat ini masih diberi rahmat, nikmat dan karunia ilmu dan pengetahuan. Shalawat berangkai salam disampaikan atas junjungan Nabi Muhammad SAW yang telah membawa kita dari zaman jahiliyah sampai ke zaman penuh dengan ilmu pengetahuan.

Alhamdulillah, keinginan menyajikan buku Jihad Konstitusi Tawaran Pemikiran ini berhasil diwujudkan. Tidak mudah bagi penulis untuk menyajikan buah pikiran ini menjadi sebuah tulisan yang akan menjadi jawaban atas isu-isu yang berkembang dan menjadi permasalahan di lingkungan masyarakat. Penulis berharap buku ini nantinya dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum.

Karya inilah yang mampu penulis sajikan. Terwujudnya buku ini tidak terlepas dari dukungan serta dorongan semua pihak, terutama kepada semua civitas Akademika Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU) Khususnya kepada Bapak Rektor UMSU Dr. Agussani, M.AP, Ketua Pimpinan Wilayah Sumatera Utara Prof. Dr. H. Hasyimsyah Nasution, M.A, Ketua Pimpinan Wilayah Aisyiyah Sumatera Utara Hj. Elynita serta Ketua Pembangunan Masjid Agung Medan Letjen TNI (Purn) H. Edy Rahmayadi dan Kakanda/Adinda sekalian. Tanpa bantuan mereka tidak mungkin diterbitkannya buku ini, semoga Allah Subhanahu wa Ta'ala memberikan petunjuk dan kemudahan untuk kita semua. Terima kasih tak lupa penulis sampaikan pada tim penyusun yang telah menghasilkan buku ini, tanpa jasa mereka buku ini tidak akan kita nikmati dan pahami. Kritik dan saran penulis harapkan untuk buku ini. semoga para pembaca sekalian dapat mengambil manfaat dari buku ini, dan terus berlomba-lomba dalam kebaikan.

*"Billahi Fii Sabililhaq Fastabiqul Khairat"*. Wassalamualaikum,  
Wr.Wb

Medan, November 2018

Penulis

# Kata Pengantar Editor

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT, atas rahmat hidayah-Nya kita mendapatkan segala keberkahan hidup. Shalawat beriring salam, kita hanturkan kepada junjungan dan suri tauladan kita Nabi Muhammad SAW, peran besar beliau hingga kini kita menjadi insan yang berakhlak. Dalam khazanah ilmu, konstitusi sebagai norma tertinggi, bukan hanya di bidang hukum, melainkan juga dalam etika. Sebagai norma tertinggi, konstitusi tidak hanya berfungsi terkait dengan dunia politik, tetapi juga di bidang ekonomi, sosial, pendidikan dan kebudayaan. (Jimly Asshiddiqie, 2018)

Buku yang diberi judul "Jihad Konstitusi, Tawaran Pemikiran", ini adalah sebagai bagian dari upaya Muhammadiyah dalam meluruskan "kiblat" bangsa. Sebagai salah satu ormas besar di negeri ini, peran Muhammadiyah terbilang aktif dalam mengiringi perkembangan bangsa. Dengan caranya, Muhammadiyah selalu berusaha membimbing laju bangsa Indonesia menuju kiblat yang semestinya, yakni berkehidupan sesuai Undang-Undang Dasar 1945. Muhammadiyah sejak didirikan pada 1912 oleh Ahmad Dahlan, dinilai beberapa kalangan konsisten membela kaum lemah, yakni dengan mengembangkan pendidikan, panti asuhan, dan pelayanan kesehatan. Gerakan Muhammadiyah ini kemudian menjadi gerakan yang bersifat nonpolitik tetapi tidak anti-politik.

Jihad konstitusi merupakan gerakan pembaruan di bidang hukum dan upaya korektif yang dilakukan melalui jalur formal, yakni dengan mengajukan uji materi kepada Mahkamah Konstitusi terhadap sejumlah undang-undang yang dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Bagi Muhammadiyah, jihad konstitusi sangat penting untuk mewujudkan cita-cita agar bangsa ini berjalan ke arah yang semestinya. Terlebih lagi, sejumlah produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dan DPR dinilai ada yang meleceng dari cita-cita awalnya.

Buku karya Bapak DR. Abdul Hakim Siagian, SH., M.Hum, yang dirangkum dari berbagai tulisan opini di surat kabar ini adalah bentuk tawaran pemikiran dalam upaya melakukan gerakan Jihad Konstitusi sebagaimana yang menjadi gerakan pembaharuan Muhammadiyah.

Setidaknya, dengan berbagai tawaran pemikiran dalam upaya Jihad Konstitusi tersebut kedepannya akan terwujud konsep konstitusi kesejahteraan sosial (*welfare constitution*), sebagaimana yang telah dicita-citakan para pendiri republik ini.

**Tim Editor**

# Daftar Isi

Kata Sambutan	
<b>Letjen TNI (Purn) H. Edy Rahmayadi.....</b>	<b>iii</b>
Kata Sambutan	
<b>Prof. Dr. H. Hasyimsyah Nasution, MA.....</b>	<b>v</b>
Kata Sambutan	
<b>Dr. Agussani, M.AP .....</b>	<b>vii</b>
Kata Sambutan	
<b>Hj. Elynita.....</b>	<b>ix</b>
Kata Pengantar Penulis	
<b>DR. Abdul Hakim Siagian, SH., M.Hum .....</b>	<b>x</b>
Kata Pengantar Editor.....	xi
Daftar Isi.....	xiii
<b>Bab I DPD dalam Bingkai Konstitusi</b>	
DPD dan Otonomi Daerah.....	2
Eksistensi DPD .....	8
Peraturan Daerah dari DPD .....	14
Negara Pancasila dan Agama .....	21
<b>Bab II Politik Hukum Nasional</b>	
Membangun Sistem Hukum Nasional.....	26
Polemik Hukum Ketenagakerjaan.....	34
Hukum Terorisme .....	40
Perpres 100 Juta .....	46
Makar .....	52
Kecelakaan Pelayaran tanggung Jawab Siapa? .....	58

Politisasi Rekomendasi Mubalig .....	65
Pro-Kontra Penetapan Bencana Nasional.....	69
Serbuan Tenaga Kerja Asing (TKA) .....	74
Kajian Zakat.....	79
Kritisi Hukum Pertambangan .....	87
Gegap Gempita Daging Beku Impor .....	94
Hukum Pertanian .....	99
Problematika Nelayan.....	106
Dilema Obat Halal .....	112

### **Bab III Pemberantasan Korupsi**

Wajah Pemberantasan Korupsi.....	118
Mahar Politik .....	126
Persekongkolan Proyek Infrastruktur .....	132

### **Bab IV Pendidikan Nasional**

Student Loan Untuk Siapa? .....	141
Pro-Kontra Full Day School .....	146
Menelisik Dana Pendidikan.....	152

# Bab I

## DPD dalam Bingkai Konstitusi

# DPD dan Otonomi Daerah

Hubungan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan otonomi daerah merupakan satu kesatuan yang tak mungkin dapat dipisahkan. Oleh karenanya peran DPD harus dimaksimalkan untuk membuka jalan bagi daerah. Seiring bergulirnya otonomi daerah, ada banyak produk perundang-undangan yang diberlakukan di masing-masing daerah, pengelolaan pendapatan daerah oleh daerah, pemekaran dan penggabungan daerah, dan masih banyak lagi. Ini dapat menjadi area kerja DPD. Ketika DPD berani memasuki area ini, ia dapat menjadi agen perubahan di daerahnya. DPD harus eksis dan DPD harus berani turun untuk memantau aneka kebutuhan, memetakannya, dan merumuskannya menjadi sebuah usulan untuk dibahas di rapat paripurna DPD. Fungsi pengusul RUU harus dimaksimalkan. DPD harus membuka jalan bagi daerah untuk menyampaikan kebutuhan dan persoalan daerah ke pusat dan DPR.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara harfiah, otonomi daerah berasal dari kata otonomi dan daerah. Dalam bahasa Yunani, otonomi berasal dari kata *autos* dan *namos*. *Autos* berarti sendiri dan *namos* berarti aturan atau undang-undang, sehingga dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah\

Di Indonesia, otonomi daerah sebenarnya mulai bergulir sejak keluarnya Undang-undang No. 1 Tahun 1945, kemudian Undang-undang No. 2 Tahun 1984 dan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah. Semuanya berupaya menciptakan pemerintahan yang cenderung ke arah disentralisasi. Namun pelaksanaannya mengalami pasang surut,

sampai masa reformasi bergulir keluarlah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat. Sejak itu, penerapan otonomi daerah berjalan cepat.

Prinsip otonomi daerah adalah pemerintahan daerah diberi wewenang untuk mengelola daerahnya sendiri. Hanya saja ada beberapa bidang yang tetap ditangani pemerintah pusat, yaitu agama, peradilan, pertahanan, dan keamanan, moneter/fiscal, politik luar negeri dan dalam negeri serta sejumlah kewenangan bidang lain (meliputi perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi Negara dan lembaga perekonomian Negara, pembinaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, dan konversi serta standarisasi nasional). Pasang surut pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tetap berlanjut sampai dengan lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan diikuti Undang Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014.

Hubungan antara DPD dengan otonomi daerah secara garis besar dapat dilihat dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945, dimana DPD mempunyai beberapa fungsi yakni fungsi legislasi, pertimbangan, dan pengawasan. Berdasarkan fungsi legislasi DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan Otonomi daerah; Hubungan pusat dan daerah; Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; Pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya; Perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kemudian DPD memiliki fungsi pertimbangan dengan memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Selain itu DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan

anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti. perjuangan daerah berada di pundak mereka.

Gagasan dasar pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Oleh karenanya sebagai representasi daerah di pusat beban berat yang harus dipikul DPD sangat berat. Sehingga pemilihan DPD oleh masyarakat daerah menjadi sebuah momentum yang tidak dapat diabaikan. Melihat peran DPD yang besar itu, mampukah DPD bersuara lantang sehingga bisa didengar?

Menurut ketentuan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibedakan dalam tiga klasifikasi, yaitu (i) urusan pemerintahan absolut, (ii) urusan pemerintahan konkuren, dan (iii) urusan pemerintahan umum. Kedudukan dan peranan Pemerintahan atasan menurut undang-undang baru ini diperkuat, baik Pemerintahan Pusat terhadap Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota,

maupun Pemerintahan Daerah Provinsi terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Pada Pasal 9 UU ini ditegaskan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut yang dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Yang termasuk Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah itulah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan yang dimaksud sebagai urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Menurut ketentuan Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014, Urusan pemerintahan absolut meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat (a) melaksanakan sendiri; atau (b) melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren, ada yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan ada pula yang ditentukan sebagai kewenangan daerah.

Urusan pemerintahan konkuren berbeda dari urusan pemerintahan yang bersifat mutlak. Pasal 11 Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru ini menentukan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas (a) Urusan Pemerintahan Wajib dan (b) Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan konkuren yang bersifat wajib terdiri atas (i) Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan (ii) Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan pasar, yang meliputi: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) pekerjaan umum dan penataan ruang; (d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (f) sosial. Sedangkan urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: (a) tenaga kerja; (b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (c) pangan;

(d) pertanahan; (e. lingkungan hidup; (f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (g) pemberdayaan masyarakat dan Desa; (h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (i) perhubungan; (j) komunikasi dan informatika; (k) koperasi, usaha kecil, dan menengah; (l) penanaman modal; (m) kepemudaan dan olah raga; (n) statistik; (o) persandian; (p) kebudayaan; (q) perpustakaan; dan (r) kearsipan. Sementara itu, yang termasuk

kategori urusan Pemerintahan Pilihan adalah urusan-urusan pemerintahan yang meliputi: (a) kelautan dan perikanan; (b) pariwisata; (c) pertanian; (d) kehutanan; (e) energi dan sumber daya mineral; (f) perdagangan; (g) perindustrian; dan (h) transmigrasi.

Selanjutnya, dalam Pasal 14, ditentukan pula bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Urusan pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan. Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota yang dimaksud kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan.

Suara lantang ternyata belum cukup. Masih harus didukung perangkat yang memadai. Oleh karena itu, harus ada lompatan besar. Pertama, DPD membutuhkan sound system yang berfungsi baik. Alat itu berupa produk undang-undang yang menepatkan DPD tidak hanya sekedar pengusul RUU. Sebagai wakil daerah, DPD tidak cukup hanya mengusulkan. DPD harus bisa menjamin bahwa kepentingan daerah yang diwakilinya diakomodasi dan berhasil menjadi sebuah produk kebijakan. DPD harus berjuang untuk menjadi pemain utama, bukan hanya pada bidang pengawasan,

tetapi juga di bidang legislasi.

Kedua, DPD membutuhkan akses pintu masuk ke pemerintah daerah. DPD adalah wakil daerah di tingkat pusat. Sehari-harinya DPD berada di daerah. Penulis rasa, tidak semua persoalan yang ditemukan oleh DPD layak diangkat ke level nasional. Ada banyak persoalan yang bermuara di daerah. Sifatnya sangat lokal. Di sisi lain, saya belum menemukan produk undang-undang yang mengatur mengenai posisi DPD dalam pemerintahan daerah. Terasa aneh ketika anggota DPD menjalankan fungsi pengawasannya dengan baik, tetapi ketika harus berhenti di atas kertas saja karena tidak ada akses masuk ke Pemerintah Daerah. Jalan keluarnya pun sama, harus ada produk undang-undang yang mengatur posisi DPD dalam sistem birokrasi di daerah, baik tingkat satu maupun tingkat dua. Jika DPD ingin didengar, payung hukumnya harus diperbaiki. Tanpa payung hukum yang jelas, asa yang terlanjur membumbung tinggi bisa terjerembab dalam karena kinerja DPD melemah.

# Eksistensi DPD

Proyeksi jumlah penduduk Indonesia kurang lebih 255 juta pada tahun 2015 menempatkan Indonesia sebagai negara dengan populasi terbesar keempat di dunia setelah Cina, India dan Amerika Serikat. Sebagai negara penganut sistem demokrasi, maka pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Parlemen dalam sistem demokrasi modern merupakan wakil rakyat, yang pada umumnya bertugas membuat undang-undang dan mengawasi jalannya pemerintahan, dan fungsi-fungsi lain yang berbeda-beda pada setiap negara. Oleh karena itu, keterwakilan politik dan tipe parlemen merupakan dua hal yang saling terkait. Kata “Parlemen” berasal dari bahasa Latin “parliamentum” atau bahasa Perancis “parler”, yang dapat diartikan sebagai suatu tempat atau badan dimana para wakil rakyat berbicara satu sama lain untuk membicarakan hal-hal yang penting bagi rakyat. Parlemen dapat berbentuk unikameral, bikameral, maupun trikameral. Sistem bikameral ini pun terbagi menjadi 3 oleh Giovanni Sartori yaitu *soft bicameralism*, *strong bicameralism*, dan *perfect bicameralism*. Indonesia menganut *soft bicameralism*. Artinya, terdapat 2 kamar atau majelis yang kedudukannya tidak sejajar yaitu DPR dan DPD dalam lapisan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah terbentuk melalui pemilihan langsung.

Keberadaan DPD dapat dikatakan merupakan pertemuan dari dua gagasan, yaitu demokratisasi dan mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integrasi nasional. DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah. Namun, sudah sejauh mana peran DPD dalam menyuarakan kepentingan daerah?

Secara historis, dalam Buku 3 Naskah Komprehensif UUD NKRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa yang menjadi gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk

soal-soal yang berkaitan dengan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa yang lalu ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Lahirnya tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah indikator yang paling nyata dari ketidakpuasan itu. Untuk itu dibentuk DPD yang anggotanya juga dipilih secara langsung melalui pemilihan umum sebagai representasi daerah dalam keanggotaan MPR sebagai penguatan ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI.

Saat ini banyak yang kurang memahami apa yang menjadi tugas dan wewenang DPD serta hambatan-hambatan yang dihadapi DPD dalam menyuarkan aspirasi daerahnya. UUD NRI Tahun 1945 sebagai *supreme law of the land* negara Indonesia, mendudukan DPD dalam Pasal 22C dan Pasal 22D. Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum dengan jumlah yang sama di setiap provinsi. Secara garis besar, fungsi DPD dibagi menjadi tiga yaitu: fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan. Dalam fungsi legislasi, DPD dapat mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu DPD juga ikut membahas RUU tersebut bersama DPR (Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945). Dalam fungsi pertimbangan, DPD memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat 2 UUD NRI Tahun 1945). Sedangkan dalam fungsi pengawasan, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan

sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945) serta menerima hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23E ayat 2 UUD 1945).

DPD juga diatur dalam Bab IV UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang telah diubah dengan UU Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Berdasarkan Pasal 249 UU No. 17 Tahun 2014 tersebut, DPD mempunyai wewenang dan tugas: (a) Mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR; (b) Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a; (c) Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah RUU yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;

(d) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; (e) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama; (f) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti; (g) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan

kepada DPR tentang RUU yang berkaitan dengan APBN; (h) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan (i) Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

### **Peran DPD dalam Legislasi**

Dalam perkembangannya, sejak tanggal 22 September 2015 Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 79/PUU-XII/2014 telah menetapkan kembali kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam proses legislasi serta kedudukan DPD yang mempunyai kemandirian anggaran.

Dalam putusannya, MK menyatakan Pasal 71 huruf c UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, “membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.”

Walaupun demikian, DPD yang dibentuk sejak tahun 2004 ini layaknya bayi busung lapar. Hal ini dapat dilihat dalam wewenang DPD di bidang legislasi. Punya banyak aspirasi tanpa wewenang yang menentukan. Mengapa? Karena berbicara tentang prosedur legislasi berarti berbicara tentang pembentukan undang-undang dari awal sampai akhir. Mulai dari tahap perencanaan, perancangan, pembahasan, hingga pengundangan. Sangat disayangkan, pembentukan UU seolah-olah hanya menjadi masalah internal DPR dan menyertakan DPD dalam porsi yang kecil. DPD hanya berwenang mengajukan dan turut membahas RUU terkait otonomi daerah namun tidak diikutsertakan dalam pengambilan

keputusan akhir. Keputusan akhir tetaplah berada di tangan DPR. Berdasarkan Laporan kinerja DPD tahun 2015-2016, DPR hanya mengakomodir 1 (satu) RUU usul DPD dalam Prolegnas Prioritas tahun 2015. Sedangkan untuk Prolegnas Prioritas Tahun 2016, RUU Usul DPD diakomodir sebanyak 8 (delapan) RUU. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan untuk turut membahas RUU bersama DPR saja tidak cukup untuk menyuarakan aspirasi daerah tanpa kewenangan untuk turut memutuskan.

Keberadaan DPD selama ini menunjukkan bahwa DPD adalah institusi yang tidak lazim dalam praktek system bikameral. Ketidaklaziman tersebut menurut Stephen Sherlock peneliti *Australian National University* (ANU) karena DPD mengombinasikan kewenangan yang amat terbatas dengan legitimasi politik yang sangat tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*). Itu sebabnya, meski memiliki fungsi representasi, tetap DPD tak bisa mengkonkretkannya, baik secara individual maupun institusional.

DPD saat ini tidak sesuai dengan semangat awal pembentukannya. Padahal proses pemilihannya melalui mekanisme yang sama dengan DPR. Selain itu, anggota DPD hanya berjumlah 4 orang tiap provinsi. Dengan jumlah demikian, DPD harus menyuarakan suara seluruh rakyat daerahnya masing-masing. Misalnya pada 2015, Sumatera Utara dengan jumlah penduduk hampir 14 juta ([medankota.bps.go.id](http://medankota.bps.go.id)). Artinya, 1 anggota DPD menyuarakan aspirasi 3 juta lebih penduduk Sumut. Maka dari itu, DPD harus diberi perhatian lebih.

## **Perbandingan dengan Negara Lain**

Di Amerika Serikat, terdapat *congress* yang berisi *Senate* dan *House of Representative*. Kedua badan dalam *congress* ini kekuasaan yang sama. Perundang-undangan tidak dapat diundangkan tanpa keterlibatan dari kedua badan ini. Namun, masing-masing memiliki keunikan otoritas. *Senate* memiliki otoritas dalam meratifikasi perjanjian dan memberikan persetujuan untuk

posisi penting dalam pemerintahan. Sedangkan *House of Representative* memiliki otoritas dalam perancangan UU dan juga melakukan *impeachment* (pemberhentian presiden), namun proses ini harus melalui peradilan yang merupakan hak dari *Senate*. Di Britania Raya sistem dua kamar ini dipraktikkan dengan menggunakan Majelis Tinggi (*House of Lords*) dan Majelis Rendah (*House of Commons*) yang menggabungkan unsur-unsur demokratis dengan kebangsawanan.

## **Penutup**

Kepada KPU, dirasa perlu untuk lebih mensosialisasikan kelembagaan DPD agar masyarakat paham akan eksistensi DPD itu. Kepada DPD sendiri harusnya menunjukkan kinerjanya. Dengan keterbatasan kewenangan dan pengorbanan yang begitu besar ditambah prahara internal, DPD tak boleh larut dalam emosi dan harus lebih fokus kepada tupoksi mereka untuk kepentingan daerah agar persatuan dan kesatuan diperkuat. Tunjukkanlah keluhuran budi, kecintaan kepada NKRI dan bumikanlah Pancasila.

# Peraturan Daerah dari DPD

Sepanjang tahun 2016, Pemerintah telah membatalkan 3.143 Peraturan Daerah (perda) yang bermasalah (sumber: <http://kabar24.bisnis.com>). Ribuan perda yang bermasalah itu dianggap dapat menghambat kapasitas nasional dan kecepatan untuk memenangkan kompetisi. Dalam Pasal 7 ayat (1) huruf f UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa Perda Provinsi merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Adapun menurut Pasal 14 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 disebutkan materi muatan Perda Provinsi berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Tak dapat dipungkiri bahwa proses penyusunan perda membutuhkan orang-orang yang kompeten di bidang legislasi. Karena Perda merupakan kerangka acuan hukum dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Substansi Perda seharusnya dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat daerah dalam artian dengan adanya Perda tersebut tidak menghambat investasi ke daerah. Maka dari itu, pentingnya melakukan evaluasi Perda adalah untuk mengetahui segala kekurangannya. Perda yang disinyalir bermasalah serta menghambat masuknya investasi ke daerah penting diketahui, karena dampak negatif dari “perda bermasalah” dapat berimplikasi pada menurunnya minat investor yang hendak menanamkan modalnya ke daerah- daerah baik secara langsung atau tidak langsung.

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan pertemuan dari dua gagasan, yaitu demokratisasi dan upaya mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integrasi

nasional. Pendapat ini juga dikemukakan oleh Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan yang menyatakan bahwa pembentukan Dewan Perwakilan Daerah tidak terlepas dari dua hal, yaitu; pertama, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat digantikan dengan keberadaan Dewan Perwakilan Daerah. Kedua, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. Dewan Perwakilan Daerah dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.

Dasar filosofis pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah agar tercipta mekanisme saling saling mengawasi dan mengimbangi di internal parlemen. Namun, alih-alih menciptakan sistem bikameral yang kuat, Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 justru membatasi kewenangan DPD hanya dalam hal pengajuan dan pembahasan rancangan undang-undang yang terkait dengan daerah. Berbanding terbalik dengan DPR dan presiden, DPD tidak berwenang memberikan persetujuan terhadap RUU. Selain kewenangan legislasi, DPD sebenarnya juga dapat mengawasi pelaksanaan UU tentang daerah. Namun, hasil pengawasan tersebut hanya menjadi bahan pertimbangan bagi DPR untuk ditindaklanjuti.

Pemberlakuan Undang- Undang No 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) menambah kewenangan baru kepada DPD yakni dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j yakni melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. Pemantauan dalam rangka pengawasan itu menentukan kemandirian suatu otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan harus ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Kemandirian daerah semakin sempit jika semakin banyak dan intensif pengawasan. Makin sempit

kemandirian makin terbatas otonomi. Sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.

Pengawasan perda yang dilakukan oleh pemerintah dibedakan menjadi dua bentuk. Pertama, pengawasan yang dilakukan sebelum peraturan daerah disahkan atau masih dalam bentuk rancangan peraturan daerah. Dalam hal ini pemerintah melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah. Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah untuk mengetahui apakah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bentuk pengawasan ini disebut dengan pengawasan preventif. Kedua, pengawasan yang dilakukan sesudah disahkannya perda tersebut, yang dalam hal ini pemerintah melakukan klarifikasi. Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah untuk mengetahui apakah perda bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bentuk pengawasan ini disebut dengan pengawasan represif.

Selama ini, pengaturan dan praktik pengawasan terhadap perda dan raperda dilakukan melalui pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif dilakukan oleh Pemerintah Pusat (Mendagri atau Gubernur) melalui instrumen: konsultasi atau fasilitasi atau evaluasi terhadap rancangan perda sebelum disahkan oleh kepala daerah (*executive preview*). Pengawasan represif dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui instrumen klarifikasi terhadap perda yang telah disahkan dan diundangkan (*executive review*) dan oleh lembaga peradilan melalui pengujian perda (*judicial review*). Namun pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) 137/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU- XIV/2016 kewenangan executive review dalam UU No. 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah dihapus dan selanjutnya kewenangan *judicial review* perda hanya dimiliki lembaga *judicial* semata yakni Mahkamah Agung (MA).

Berkenaan dengan penambahan kewenangan bagi DPD, muncul kekhawatiran konflik pengaturan dan penerapan kaidah (konflik kewenangan), karena adanya beberapa UU yang mengatur soal kewenangan pengawasan raperda dan perda, yaitu UU Pemda, UU Mahkamah Agung dan UU MD3. Dalam rangka menghindari konflik dimaksud, maka perlu dipertegas beberapa hal, yaitu: lingkup pengawasan, luaran (*output*) hasil pengawasan, dan bentuk hukum atas luaran pengawasan yang akan dilakukan DPD. Pertama, lingkup pengawasan. Secara konstitusional, lingkungan pemerintahan daerah merupakan bentuk pemencaran kekuasaan dari pemerintahan nasional. Aktivitas pemerintah daerah, baik berupa penyelenggaraan (*bestuur*) dan pengaturan (*regeling*) pemerintahan berada dalam ranah (baca: rezim) pengawasan Pemerintah Pusat, kecuali ditentukan lain oleh konstitusi. Ketika DPD dibekali kewenangan memantau dan mengevaluasi raperda dan perda, maka peran itu harus dimaknai sebagai upaya DPD membantu Pemerintah Pusat dalam mengawasi pembentukan raperda dan perda, demi menjamin keharmonisan peraturan perundang-undangan.

Peran DPD dalam memantau dan mengevaluasi raperda, dapat dianalogkan dengan peran yang selama ini dilakukan oleh Kementerian Keuangan dan Kementerian PPN/Bappenas saat membantu Kemendagri mengawasi raperda terkait perencanaan daerah, pajak dan retribusi daerah, tata ruang dan APBD. Hasil pantauan dan evaluasi DPD berupa rekomendasi yang disampaikan kepada Pemerintah Pusat. Kemudian, peran DPD dalam mengawasi perda tidak berujung pada pembatalan, tetapi bersifat rekomendasi agar daerah meninjau perda melalui instrumen perubahan atau pencabutan perda.

Terkait lingkup pengawasan yang dilakukan DPD, hasil pengawasan bersifat rekomendasi ketimbang putusan yang

mengikat. Meski bersifat rekomendatif, Pemerintah Pusat patut memperhatikan rekomendasi DPD dengan menempatkannya dalam kerangka perwujudan fungsi pengawasan DPD yang diatur dalam Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Rekomendasi DPD akan memperkaya substansi atau muatan pengawasan yang dilakukan Pemerintah Pusat saat memutuskan pengawasan preventif terhadap raperda. Pembatasan luaran hasil pengawasan berupa rekomendasi agar terhindar dari adanya “varian” hasil pengawasan raperda dan perda dari lembaga yang berbeda dan dapat membingungkan Pemerintah Daerah. Ketiga, mengenai bentuk hukum hasil pengawasan yaitu dalam Peraturan Tatib DPD, jenis-jenis produk hukum DPD yaitu Peraturan DPD, Keputusan DPD, Keputusan Pimpinan dan Keputusan Alat Kelengkapan DPD.

Terkait pelaksanaan pengawasan raperda dan perda, bentuk produk hukum DPD adalah Keputusan DPD atau Keputusan Komite ketimbang Peraturan DPD. Gagasan ini untuk menghindari aspek birokrasi yang cukup panjang di lingkungan DPD. Manakala pengambilan keputusan dilakukan melalui forum sidang paripurna dengan sejumlah persyaratan kuorum, akan cukup menyita waktu dan energi. Sementara secara faktual, setiap tahun ada banyak raperda dan perda yang dibentuk oleh sekitar 500 lebih kabupaten/kota dan 34 provinsi. Kondisi semacam ini akan menguras waktu dan pikiran DPD, sehingga dikhawatirkan mengenyampingkan tugas dan wewenang DPD yang lain. Perhatian terhadap tiga hal tersebut paling tidak akan mengurangi atau bahkan menghilangkan konflik kewenangan antarlembaga negara (baik DPD, MA maupun Pemerintah Pusat) dalam melaksanakan pengawasan terhadap raperda dan perda.

Dalam rangka meminimalkan raperda dan perda “bermasalah”, sudah saatnya DPD dan Pemerintah Pusat lebih menggalakkan supervisi dan bimbingan kepada “legislator” di daerah, agar sedari awal mereka sungguh-sungguh membentuk raperda dan perda yang sejalan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak

melanggar kesusilaan. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, raperda harus mendapat nomor register dari Mendagri atau gubernur. Namun, UU Pemda tidak mengatur kondisi apa saja yang memungkinkan kedua pejabat tersebut untuk tidak memberikan nomor register. Ketiadaan pengaturan yang lebih rinci ini membuka kesempatan bagi Mendagri atau gubernur untuk bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan pengawasan preventif terhadap perda, sehingga menghambat proses legislasi di daerah.

Pengawasan perda oleh DPD akan memberikan dampak positif dalam setiap perda-perda yang dihasilkan, mengingat DPD yang berperan seperti senat di Amerika Serikat yang berfungsi membuat peraturan dalam menjalankan *checks and balances* ketatanegaraan Indonesia serta lembaga yang memperjuangkan kepentingan daerah dari berbagai aspek, hukum salah satunya maka syarat profesionalisme merupakan keniscayaan sementara di sisi yang lain DPD dituntut untuk membumikan Pancasila sehingga kepentingan daerah di satu sisi melalui legislasi dan di sisi yang lain untuk kepentingan nasional yakni dalam rangka membumikan pancasila sekaligus menjadikan pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Semoga

# Bab II

## Politik Hukum

## Nasional

# Negara Pancasila dan Agama

Berbagai isu yang berkaitan dengan agama menjadi pembicaraan yang sangat *sensitive* di dalam sebuah Negara, contohnya seperti puisi “Ibu Indonesia” menyinggung soal azan dan cadar yang dibacakan oleh Sukmawati pada acara *fashion week* atau perihal pernyataan Ahok yang menganggap surat Al- Maidah ayat 51 sebagai alat kebohongan. Beragam reaksi masyarakat atas kedua isu tersebut, mulai dari melaporkan telah terjadi dugaan penistaan agama (Pasal 156A KUHP) kepada aparat penegak hukum sampai kepada melakukan aksi turun ke jalan menuntut agar pelaku segera diproses. Akan tetapi penyelesaian terhadap kedua isu tersebut dilakukan dengan cara yang berbeda. Jika Ahok divonis 2 tahun penjara oleh majelis hakim pengadilan negeri Jakarta Utara, maka berbeda halnya dengan Sukmawati yang rencananya akan dilakukan pendekatan *restorative justice* oleh pihak kepolisian. Berbagai isu yang berkaitan dengan agama tersebut apalagi yang menyangkut mengenai penistaan agama akan berdampak pada pecahnya konflik sosial di Negara Indonesia yang majemuk jika tidak segera diselesaikan menurut aturan hukum yang berlaku. Kejahatan terberat dan sadis menurut penulis adalah kejahatan terhadap Tuhan, sehingga pantas diberi hukuman maksimal kemudian diikuti dengan kejahatan terhadap lingkungan hidup, manusia dan harta benda (ekonomi).

Secara harfiah Agama berasal dari bahasa sanskerta dalam kitab upadeca tentang ajaran-ajaran agama Hindu yakni yang tersusun dari kata “A” berarti tidak dan “gama” berarti pergi, sehingga perkataan agama berarti tidak pergi tetap di tempat, langgeng, abadi, diwariskan secara terus menerus dari generasi ke generasi, atau pada umumnya perkataan agama diartikan tidak kacau yang secara analitis diuraikan dengan cara memisahkan kata demi kata yaitu “A” berarti tidak dan “gama” berarti kacau maksudnya orang yang memeluk suatu agama dan mengamalkan

ajaran-ajarannya dengan sungguh-sungguh hidupnya tidak akan kacau.

Sedangkan negara merupakan terjemahan dari beberapa kata-kata asing yaitu: “staat” (Dari Bahasa Belanda dan Jerman) “state” (Bahasa Inggris) “etat” (Bahasa Perancis) kata “staat” (state, etat) itu diambil dari kata Bahasa Latin yaitu “status” atau “statum”, yang artinya keadaan yang tegak dan tetap atau suatu yang memiliki sifat yang tegak dan tetap. Secara terminologi, negara diartikan sebagai organisasi tertinggi di antara satu kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam suatu kawasan, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.

Data BPS tahun 2010 menyebutkan, agama yang paling banyak dianut oleh penduduk Indonesia adalah agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, Khong Hu Cu dan lainnya. Dari jumlah penduduk 237.641.326 Pemeluk agama Islam sebanyak 207,2 juta jiwa (87,18 persen). Pemeluk agama Kristen 16,5 juta jiwa (6,96 persen). Lalu pemeluk Katolik sebanyak 6,9 juta jiwa (2,91 persen). Pemeluk agama Hindu 4.012.116 (1,69 persen). Pemeluk agama Budha 1.703.254 (0,72 persen) serta Pemeluk agama Khong Hu Cu 117 ribu jiwa (0,05 persen).

Pembahasan mengenai hubungan Negara dengan agama telah lama dibahas oleh para pendiri bangsa. Perdebatan tentang dasar filsafat negara dimulai tatkala Sidang BPUPKI pertama, yang pada saat itu terdiri atas tiga pembicara, yaitu M. Yamin pada tanggal 29 Mei 1945, Soepomo pada tanggal 31 Mei, dan Soekarno pada tanggal 1 Juni, tahun 1945. Berdasarkan pidato dari ketiga tokoh pendiri negara tersebut, persoalan dasar filsafat negara (Pancasila) menjadi pusat perdebatan antara golongan Nasionalis dan Golongan Islam. Pada awalnya golongan Islam menghendaki negara berdasarkan Syari’at Islam, namun golongan nasionalis tidak setuju dengan usulan tersebut. Kemudian terjadilah suatu kesepakatan dengan ditandatanganinya Piagam Jakarta yang dimaksudkan sebagai rancangan Pembukaan UUD Negara Indonesia pada tanggal 22 Juni 1945. (Kaelan, 2009: 11-12).

Indonesia sebagai *religions nation state* yakni sebuah negara kebangsaan yang religius yang melindungi dan memfasilitasi perkembangan semua agama yang dipeluk oleh rakyatnya tanpa pembedaan besarnya dan jumlah pemeluk hal tersebut tercermin dari bunyi Sila pertama Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi bukti bahwa NKRI merupakan negara yang secara substansial sebagai negara religius (*religious nation state*) yang melarang adanya sikap anti Ketuhanan dan anti Keagamaan, dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya. Kemudian diperjelas dalam alinea ketiga pembukaan UUD 1945 yang menerangkan bahwa “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya,” serta pada irah-irah putusan yakni “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Ketuhanan yang Maha Esa merupakan prinsip konstitutif maupun regulatif bagi tertib hukum Indonesia, sehingga merupakan suatu pangkal tolak transformasi dan derivasi bagi tertib hukum Indonesia serta hukum positif yang berada di bawahnya. Konsekuensinya dalam filsafat hukum adalah bahwa nilai-nilai hukum Tuhan bersama-sama dengan nilai hukum kodrat, hukum etis dan filosofis merupakan sumber hukum positif di Indonesia. Hukum di Indonesia memiliki sumber dasar moral yang berpangkal pada nilai-nilai Ketuhanan. Berangkat dari analisis filosofis tersebut, maka sebenarnya sudah tidak ada masalah lagi terhadap Pancasila sebagai dasar filsafat negara dalam kaitannya dengan kehidupan dan eksistensi agama di negara Indonesia. Pancasila bukanlah agama, karena Pancasila dirumuskan berdasarkan causa materialis nilai-nilai agama, sehingga antara Pancasila dengan agama sebenarnya memiliki hubungan kausalitas (Kaelan, 2002).

Menurut Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya

itu dan Prinsip dasar bahwa negara berdasar atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa adalah negara tidak boleh membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan dasar keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Sebaliknya, negara berkewajiban membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan bagi pelaksanaan wujud rasa keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Di samping itu, negara berkewajiban dan tidak mempunyai pilihan lain dalam membuat peraturan perundang-undangan yang melarang siapa pun melakukan pelecehan terhadap ajaran agama.

Indonesia bukan negara agama melainkan negara hukum namun yang bersumber pada nilai-nilai Ketuhanan, Hukum menjadi panglima dalam menjalankan *Amar makruf nahi munkar*, harus memberikan keadilan kepada warga negaranya. Pada masa orde lama, sesuai keputusan dan ketetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1/PNPS tahun 1965 tentang pencegahan penyalahgunaan dan penodaan agama yang ditanda tangani oleh Presiden Sukarno, maka agama-agama yang diakui di Indonesia yang semasa itu berjumlah lima agama harus benar-benar dilindungi dari penyalahgunaan dan penodaan akan simbol-simbolnya. Ini berarti bahwa Presiden Soekarno masa itu benar-benar sangat memperhatikan keamanan dan kenyamanan kehidupan beragama rakyat Indonesia sehingga apa yang beliau wacanakan sesuai dengan asas Pancasila sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sejauh ini cukup banyak regulasi atau produk legislasi menyangkut kepentingan kehidupan beragama, khususnya umat Islam sebagai golongan mayoritas, yang dikeluarkan oleh negara melalui peran Kementerian Agama, yaitu Undang-Undang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, Undang-Undang Perkawinan, Undang-Undang Peradilan Agama, Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Undang-Undang Pengelolaan Zakat, Undang-Undang Wakaf, Undang-Undang Perbankan Syariah, Undang-Undang Surat Berharga Syariah Negara, Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Haji, Undang-Undang Jaminan Produk

Halal, dan seterusnya. Begitu pula berbagai Peraturan Daerah bernuansa islami untuk kemaslahatan masyarakat. Hal itu menggambarkan “afirmasi negara” terhadap kebutuhan pengaturan keagamaan yang diperlukan bagi sebuah bangsa yang religius, meski belum maksimal memenuhi aspirasi umat.

Di masa Orde Baru, kebijakan legislasi hukum Islam diarahkan kepada pembangunan hukum yang mengatur kehidupan privat umat Islam dalam kerangka sistem hukum nasional, misalnya Undang-Undang Perkawinan dan Undang-Undang Peradilan Agama. Setelah era Reformasi, dengan lahirnya Undang-Undang Pengelolaan Zakat, Undang-Undang Wakaf, Undang-Undang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN atau Sukuk), Undang-Undang Jaminan Produk Halal, dan Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Haji, dapat disimpulkan legislasi yang berkaitan dengan perintah agama dewasa ini banyak diarahkan dalam konteks pemberdayaan potensi ekonomi keumatan dan kesejahteraan masyarakat. Pelembagaan hukum Islam dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memberi sumbangan positif untuk menjaga hubungan resiprokal antara agama dan negara.

Hubungan negara dan agama di Indonesia adalah bersifat substansial, yang tidak hanya mendasari pembentukan peraturan perundang-undangan tetapi juga dalam hal penegakan hukumnya. Artinya pembentukan hukum mengandung prinsip etis dan moral sesuai dengan nilai-nilai agama disertai dengan penegakan hukum yang dilakukan dengan cara memaksimalkan pencegahan terhadap kejahatan dan atau pelanggaran agama. Untuk itu Negara bertanggungjawab membuktikan apakah pencegahan sudah maksimal dilakukan. Kemudian bila toh terjadi pelanggaran atau kejahatan yang massif, terstruktur dan sistemis maka pilihan yang harus dilakukan adalah pemberantasannya, sebab penanganan terhadap kasus-kasus luar biasa harus menjadi prioritas.

# **Membangun Sistem Hukum Nasional**

Saat ini sistem hukum nasional belum menggambarkan kondisi yang baik, jika dihubungkan dengan berbagai persoalan yang bertalian dengan sistem hukum nasional yakni: Pertama, pembentukan hukum (pengisian, pergantian dan/atau perubahan); Kedua, isi atau materi hukum baik berupa asas-asas hukum maupun kaidah-kaidah hukum; dan Ketiga, penerapan dan penegakan hukum.

Permasalahan sistem hukum nasional tak juga menuai titik terang, misalnya produk hukum peninggalan Belanda seperti KUHP dan KUH Perdata masih saja eksis digunakan hingga kini. Jika mengacu pada Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebagai dasar hukum berlakunya hukum peninggalan Belanda sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 namun, setelah mengalami 4 kali perubahan (amandemen) yakni perubahan pertama Tahun 1999, perubahan kedua Tahun 2000, perubahan ketiga Tahun 2001 dan perubahan keempat Tahun 2002. Tidak hanya itu, pilihan transplantasi terhadap hukum asing juga menjadi kendala, dikarenakan ketidaksamaan ideologi antara negara yang satu dengan negara yang lain. Hal tersebut menimbulkan keraguan dan ketidaksesuaian budaya hukum Indonesia atas pembentukan sistem hukum nasional yang kemudian diperburuk dengan penegakan hukum yang terkesan tebang pilih dan pilih tebang terhadap kasus-kasus tertentu.

Permasalahan terhadap pembentukan sistem hukum nasional, tidak akan terlepas dari landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Bangsa Indonesia sebagai suatu negara yang merdeka tentu ingin membangun bangsa nya sesuai dengan nilai-nilai yang dianggap baik dan ideal sesuai dengan falsafah yang diyakininya, yakni Pancasila. Pembentukan sistem hukum nasional harus mengacu kepada dasar falsafah Pancasila. Karena Pancasila merupakan cita hukum Indonesia yang menjadi penentu arah

kehidupan yang teratur, untuk membangun negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara merupakan *grundnorm* dalam sistem hukum Indonesia yang memberikan arah dan jiwa serta menjadi paradigma norma-norma dalam pasal-pasal UUD 1945. Interpretasi norma hukum dalam UUD 1945 sebagai hukum tertinggi akan didasarkan pada jiwa bangsa dalam Pancasila yang berfungsi sebagai cita hukum yang akan menjadi dasar dan sumber pandangan hidup atau falsafah hidup bangsa yang menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah. Cita hukum dan falsafah hidup serta moralitas bangsa yang menjadi sumber segala sumber hukum negara akan menjadi satu fungsi krisis dalam menilai kebijakan hukum (*legal policy*) atau dapat dipergunakan sebagai paradigma yang menjadi landasan pembuatan kebijakan (*policy making*) dibidang hukum dan perundang-undangan maupun bidang sosial, ekonomi, dan politik (Siahaan, 2008:592).

Bangsa Indonesia bersyukur dan bangga mewarisi nilai-nilai fundamental, mulai sosio-budaya luhur, berpuncak sebagai filsafat hidup (*weltanschauung*) yang dijadikan dan ditegakkan sebagai filsafat negara Pancasila. Sebagai filsafat hidup, nilai Pancasila merupakan landasan idiil kebangsaan dan kenegaraan. Pemikiran mendasar tentang jati diri bangsa, peranannya dalam memberikan identitas sistem kenegaraan dan sistem hukum, dikemukakan juga oleh Carl von Savigny (1779-1861) dengan teorinya *volkgeist* yang dapat disamakan dengan jiwa bangsa dan atau jati diri nasional. Demikian pula di Perancis dengan teori “*raison d’etat*” (*reason of state*) yang menentukan eksistensi suatu bangsa dan negara (*the rise of sovereign, independent, and national state*).

## Pengertian Sistem Hukum Nasional

Dalam membahas sistem hukum nasional maka terlebih dahulu penulis menerangkan pengertian sistem. Sistem berasal dari bahasa Latin (*systema*) dan bahasa Yunani (*sustema*) adalah suatu kesatuan yang terdiri dari komponen atau elemen yang dihubungkan antara satu bagian dengan bagian lainnya secara bersama untuk memudahkan aliran informasi materi atau pemahaman terhadap sesuatu secara utuh. Sistem adalah seperangkat unsur – unsur yang mempunyai hubungan fungsional secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk totalitas.

Menurut R. Subekti, menyebutkan: Sistem adalah suatu susunan atau catatan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri dari bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain tersusun menurut suatu rencana atau pola hasil dari suatu pemikiran untuk mencapai suatu tujuan. Dalam suatu sistem yang baik tidak boleh terjadi suatu duplikasi atau tumpang tindih (*overlapping*) di antara bagian-bagian itu.

Sedangkan hukum nasional adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, dasar, dan cita hukum suatu negara. Dalam konteks ini hukum nasional Indonesia adalah kesatuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber pada Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945. Sebab di dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 itulah terkandung tujuan, dasar, dan cita hukum negara Indonesia.

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menjelaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pasal ini berimplikasi bahwa segala aspek penyelenggaraan negara harus berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan kekuasaan (*machtstaat*) dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan UUD 1945 sebagai hukum dasar dan hierarki tertinggi dalam peraturan perundang-undangan. Untuk mewujudkan konsep negara hukum (*rechtsstaat/the rule of law*), diperlukan adanya pemahaman

hukum sebagai satu kesatuan sistem. Setiap sistem umumnya terdiri dari elemen-elemen pendukung.

Hukum dibentuk berdasarkan situasi untuk mencapai suatu tujuan. Penilaian mengenai situasi dan tujuan adalah bersifat *Idill*, artinya sesuatu yang akan dicapai. Jadi, suatu gambaran mengenai masa depan. Penegasan mengenai frasa depan inilah yang mendorong kita untuk mencapai tujuan yang ditetapkan hukum dengan cara-cara yang dirancangkan. Keyakinan-keyakinan *idiil* adalah pandangan dalam masyarakat mengenai manusia dan martabatnya dalam hubungan interindividual, dan dalam hubungannya dengan penguasa, bentuk-bentuk kenegaraan dan kekuasaan, cita-cita bagi suatu kehidupan yang *idiil*.

Arief Sidharta yang menyatakan bahwa tatanan hukum nasional Indonesia harus mengandung ciri: (1) Berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara; (2) Mampu mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan; (3) Sejauh mungkin berbentuk tertulis dan terunifikasi; (4) Bersifat nasional yang mencakup rasionalitas efisiensi, rasionalitas kewajaran (*redelijkhied*), rasionalitas kaidah, dan rasionalitas nilai; (5) Aturan prosedural yang menjamin transparansi, yang memungkinkan kajian rasional terhadap proses pengambilan putusan oleh pemerintah; (6) Responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat.

Pentingnya pembahasan sistem hukum tersebut untuk menghimpun pemikiran-pemikiran dari berbagai kalangan masyarakat mengenai program, metode, cara dan upaya pelaksanaan pembangunan hukum untuk menciptakan dan memantapkan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Sebagai suatu sistem hukum nasional, maka kebijakan pembentukan peraturan perundang-undangan (perumusan pasal) harus dilakukan dengan melewati proses pengujian keabsahan hukumnya (termasuk substansi hukumnya) secara vertikal maupun horizontal. Hal ini dalam teori sistem hukum dikenal dengan “*validitas vertikal*” dan “*validitas horizontal*”

Mengingat perkembangan Sistem Hukum Nasional Indonesia dapat dikatakan “tanpa desain” dan masih berusaha untuk mencari bentuk atau format yang sesuai dengan jiwa dan semangat Proklamasi dan nilai-nilai yang terkandung dimasyarakat dan ditambah lagi dengan tidak menafikan begitu besarnya pengaruh ideologi lain yang menjadi sebuah anomi dapat memberikan akibat tersendiri dalam pembentukan masyarakat di dalam pembangunan hukum nasional yang tanpa arah atau *grand* desain. Dalam rangka pembangunan hukum nasional yang tengah berada ditengah-tengah pusaran sistem hukum dunia lainnya, tentunya pembangunan hukum nasional harus tetap independen dan konsisten dalam kerangka dan semangat Pancasila serta ke-bhinneka tunggal ika-an. Masuknya nilai-nilai lain yang secera sengaja atau tidak sengaja menjadi faktor yang mempengaruhi atau yang dipengaruhi secara seksama mesti dilihat secara menyeluruh dapat atau tidak memberikan eksese yang buruk bagi pembinaan hukum nasional. Pembinaan hukum nasional tentunya tetap memberikan ruang tersendiri bagi “hukum-hukum masyarakat” untuk dapat hidup berdampingan dengan sistem hukum modern lainnya.

Pilihan kodifikasi dan unifikasi apakah total maupun parsial harus dijadikan arah dalam pembangunan hukum karena kodifikasi dan unifikasi dapat memberi manfaat kepastian hukum dan mempercepat proses integrasi (pembangunan kesatuan dan persatuan) Bangsa Indonesia yang majemuk dalam rangka pembinaan hukum masyarakat Indonesia.

Perkembangan Sistem Hukum Nasional semestinya tidak meninggalkan sumber hukum materiil sebagai dasar pembentukan sistem hukum yang mencerminkan semangat ke-Indonesia-an. Sumber hukum materiil yang dicerminkan dengan Pancasila, cita masyarakat Indonesia, nilai-nilai, norma-norma, kekeluargaan, musyawarah, gotong royong, toleransi dan sebagainya yang menjadi ciri dari masyarakat Indonesia harus menjadi skala prioritas dalam melakukan penataan terhadap sistem hukum Indonesia ke depannya.

Negara Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang tentunya sangat membutuhkan pembinaan dan pengembangan Sistem Hukum Nasional dalam rangka mendorong dan mendukung pembangunan di segala bidang. Meminjam istilah Roscoe Pound bahwa “*as tool as social engineering*”, maka sesungguhnya pembangunan hukum nasional sudah semestinya dapat memberikan arah dan jalan bagi hukum, masyarakat dan negara untuk saling terkait satu dengan yang lainnya. Tentunya hal itu dapat terwujud jika semangat dalam pembinaan dan pembangunan hukum nasional itu dilandasi dengan semangat dan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat dengan tidak mengenyampingkan juga nilai-nilai yang berkembang lainnya yang sesuai dengan kultur masyarakat Indonesia.

### **Fungsi Legislasi Dalam Sistem Hukum Nasional**

Fungsi Legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan (*regelende function*). Fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi (Jimly Asshiddiqie, 2007:161). Fungsi pengaturan tersebut lebih konkritnya diwujudkan dalam pembentukan undang-undang (*wetgevende functie/law making function*). Tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: (1) Peraturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (2) Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, (3) Pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi legislasi memiliki empat bentuk kegiatan yaitu pertama, prakarsa pembuatan undang-undang; kedua, pembahasan rancangan undang-undang; ketiga, persetujuan

atas pengesahan rancangan undang-undang; dan keempat, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya. Akan tetapi nyatanya peran legislative dalam menjalankan fungsi legislasi masih saja “terseok-seok,” karena berdasarkan data yang penulis peroleh sepanjang Tahun 2017, hanya 18 UU yang berhasil disahkan DPR dan Pemerintah, hal tersebut menimbulkan tanda tanya, belum lagi terkait materi atau isi dari UU yang disahkan tersebut, apakah telah memberikan nilai keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum dalam mengatur dan menjawab permasalahan masyarakat.

Dalam teori pembagian kekuasaan, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Emanuel Kant menyebutnya sebagai *Trias Politica*. *Tri* berarti tiga, *As* berarti poros, dan *Politica* berarti kekuasaan, sehingga *Trias Politica* berarti tiga poros kekuasaan. Kekuasaan legislatif (*rule making function*) merupakan kekuasaan negara dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan eksekutif (*rule application function*) merupakan kekuasaan negara untuk menjalankan undang-undang. Sedangkan kekuasaan yudisial (*rule adjudication function*) merupakan kekuasaan negara untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang. Dalam perkembangannya pers menjadi tambahan bagian dalam konsep *trias politica*.

Konsep pemisahan kekuasaan yang tegas antara eksekutif dan legislatif dalam fungsi legislasi, menurut Jhon H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff mempunyai empat konsekuensi. Keempat konsekuensi yakni: Pertama, *The supremacy of statute* artinya bahwa pemisahan kekuasaan pelaksana fungsi legislasi menyebabkan undang-undang menjadi sesuatu yang *supreme* atau utama. Kedua, *The Necessity for legislation* artinya bahwa dengan meletakkan kekuasaan membentuk undang-undang di lembaga legislatif tidak dimungkin cabang kekuasaan lainnya untuk membentuk undang-undang. Ketiga, *The non delegation function*

artinya bahwa undang-undang tidak dapat dapat didelegasikan lebih lanjut kepada ketentuan yang lebih rendah. Keempat, *The legislative veto* yaitu kewenangan yang diberikan kepada legislatif untuk membatalkan veto yang diajukan oleh Presiden.

## **Penutup**

Kini pembangunan hukum nasional baik dalam perubahan atau pengisian hukum tidak hanya menjadi tanggung jawab eksekutif (pemerintah) maupun *legislative* semata, bahkan yudikatif baik lembaga Mahkamah Agung (MA) maupun Mahkamah Konstitusi (MK) selaku lembaga yang berfungsi penyelenggara peradilan, tempat untuk menegakkan hukum juga berperan penting dalam melakukan pengisian terhadap produk hukum yang kosong, tanpa melalui proses panjang seperti yang dilakukan legislative dalam memproduksi hukum.

Untuk itu jalan keluar atas permasalahan pembangunan hukum di Indonesia adalah dengan cara memperluas kewenangan MK sebagai pengawal Konstitusi yang tidak hanya menyatakan mengabulkan atau menolak pengujian UU atau bagian dari UU tetapi juga ikut serta dalam mengganti UU tersebut dan memasukkannya sebagai bagian dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

# Polemik Hukum Ketenagakerjaan

Dalam rangka menyambut tanggal 1 Mei yang diperingati sebagai hari buruh, berbagai problematika yang berkaitan dengan kesejahteraan buruh atau tenaga kerja yang dinilai kurang maksimal seperti upah yang rendah, perlindungan terhadap hak-hak buruh sampai pada masuknya tenaga kerja asing yang menjadi sorotan. Tidak hanya itu, pengawasan terhadap ketenagakerjaan juga menjadi bagian yang tak dapat dihindari dalam rangka penegakan hukum ketenagakerjaan. Beragam problematika tersebut berkaitan dengan pemenuhan hak asasi buruh atau tenaga kerja. Sebagai negara hukum (*rule of law*) sesuai Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka menurut Fredrich Julius Stahl salah satunya cirinya adalah pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM).

Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana yang diatur dalam Pasal 27 ayat (2) “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 “setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Peran negara bukan saja menciptakan lapangan kerja sebagai pemenuhan HAM, tetapi juga aktif memberikan keterampilan dan keahlian terhadap pekerja atau tenaga kerja agar mampu bersaing dengan tenaga kerja asing.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan jumlah pengangguran terbuka di Indonesia per Februari 2017 mencapai 7,01 juta orang, tingkat pengangguran terbuka untuk kelompok berpendidikan Sekolah Menengah Kejuruan paling tinggi di antara lulusan pendidikan yang lain yaitu 9,27 persen, diikuti Sekolah Menengah Atas (7,03 persen) serta diploma I/II/II 6,35 persen. Jumlah pengangguran terbuka di Sumatera Utara pada posisi Agustus 2017 naik 5.000 orang dibandingkan periode sama 2016 atau menjadi 377.000 orang. Jumlah angkatan kerja pada Februari 2017 sebanyak 131,5 juta orang, sedangkan untuk jumlah penduduk

bekerja di Indonesia pada Februari 2017 mencapai 124,54 juta orang.

Pada dasarnya, buruh, Pekerja, Tenaga Kerja maupun karyawan adalah sama. Namun istilah buruh sejak dulu diidentikkan dengan pekerja kasar, pendidikan rendah dan penghasilan yang rendah. Bahkan pada zaman kolonial terdapat istilah kuli, mandor atau semacamnya, yang menempatkan buruh pada posisi yang lemah di bawah pengusaha. Padahal, keberadaan buruh sangatlah penting artinya bagi kelangsungan perusahaan. UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah menjadi dasar hukum ketenagakerjaan yang memberikan kepastian akan perlindungan tenaga kerja. Istilah hukum perburuhan menjadi tidak sesuai karena pergantian istilah buruh menjadi istilah pekerja. Di lain pihak, ada beberapa sarjana yang mempergunakan hukum ketenagakerjaan. Ketenagakerjaan berasal dari kata dasar “tenaga kerja” yang artinya segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa kerja” (Pasal 1 angka f UU No 13 Tahun 2003).

Revisi UU Ketenagakerjaan setidaknya menjadi jawaban atas penantian panjang pelanggaran hak-hak buruh yang dilegitimasi oleh negara. Penyempurnaan regulasi di bidang ketenagakerjaan yakni UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mutlak dilaksanakan dan seharusnya masuk ke dalam program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas 2018, mengingat kebutuhan yang mendesak karena sudah berkali-kali diuji di Mahkamah Konstitusi, dan sebagian isinya sudah dibatalkan. Berdasarkan data Kementerian Ketenagakerjaan tahun 2017 Bulan Februari menyatakan bahwa telah ada 22 permohonan yang telah diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk di *judicial review* dengan hasil sebagai berikut: 21 sudah diputus dengan rincian 7 permohonan dikabulkan dan 14 permohonan ditolak dan 1 permohonan diajukan terkait dengan *judicial review* UU Ketenagakerjaan.

Dimulai ketika Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan *judicial review* yang diajukan Saipul Tavip

dkk pada akhir 2004 silam. Kala itu Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 158 yang memberi kewenangan kepada pengusaha untuk memecat secara sepihak buruh yang dituduh melakukan kesalahan berat. UU Ketenagakerjaan kembali dipereteli pada tahun 2010. Kali ini pengajuan dilakukan Serikat Pekerja Bank Central Asia (SP BCA). Hasilnya Pasal 120 ayat (1) dan ayat (2) UU ketenagakerjaan yang mengatur soal syarat perundingan Perjanjian Kerja Bersama dinyatakan bertentangan dengan konstitusi. Kemudian pada akhir tahun 2011, sejumlah pekerja mengajukan Pasal 155 ayat (2) tentang upah proses untuk diuji dan dikabulkan MK sebagian. Terakhir adalah putusan MK di awal tahun 2012 yang mengabulkan permohonan Ketua Umum Aliansi Petugas Pembaca Meteran Listrik Didik Suprijadi terkait pasal yang mengatur mengenai *outsourcing*. MK menyatakan pasal tersebut inkonstitusional bersyarat.

Tidak hanya tarik menarik kepentingan pengusaha dan buruh yang menjadi salah satu faktor penyebab belum rampungnya revisi UU ketenagakerjaan, beragam problematika yang terkait dengan tenaga kerja yakni: *Pertama*, "serbuan" tenaga kerja asing (TKA) secara legal maupun ilegal telah menimbulkan ketakutan dan keresahan di masyarakat. Berdasarkan hasil Sidak yang dilakukan Kementerian Tenaga Kerja (Kemenaker), sejak tahun 2016, ditemukan TKA ilegal sebanyak 1.383 orang. Pelanggaran yang dilakukan terdiri dari TKA yang bekerja tanpa Izin Menggunakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) sebanyak 820 orang (hampir 60%) dan sisanya merupakan TKA dengan penyalahgunaan jabatan (Kemenaker, 2016). Jumlah tenaga kerja asing yang masuk ke Indonesia tahun 2017 berdasarkan data Kementerian Tenaga Kerja yang dikutip dari laman (cnnindonesia.com) mencapai 126 ribu orang atau meningkat 69,85 persen dibandingkan akhir 2016 sebanyak 74.813 orang. Adapun yang menjadi mayoritas pekerja tersebut adalah berasal dari China. Sejalan dengan itu, minimnya ketersediaan tenaga pengawas menjadi salah satu kendala dalam melakukan pengawasan TKA. Berdasarkan data Kemenaker tahun 2017, pengawas TKA berjumlah 2.294 orang, terdiri dari pengawas

umum, spesialis dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Jumlah tersebut belum mampu menjangkau TKA sebesar 71.025 orang yang merupakan TKA legal, belum lagi TKA ilegal. Tenaga pengawas tersebut juga harus mengawasi sejumlah 216.547 perusahaan.

Masuknya TKA merupakan akibat atas meningkatnya investasi asing di Indonesia. Indonesia sebagai penganut sistem ekonomi terbuka memberikan kesempatan bagi investor asing untuk terlibat dalam perekonomian domestik melalui Penanaman Modal Asing (PMA), sehingga dengan modal asing tersebut menciptakan kesempatan kerja bagi tenaga kerja lokal maupun tenaga kerja asing. Keberadaan TKA semacam jadi “simalakama” untuk pemerintah, di satu sisi membuka peluang masuknya modal asing dan terciptanya proses transfer pengetahuan dan teknologi. Namun di sisi lain, keberadaan TKA tanpa diimbangi dengan peraturan yang ketat membuka kesempatan terjadinya pelanggaran seperti adanya tenaga kerja asing ilegal sehingga berdampak pada tenaga kerja Indonesia yang tidak mampu bersaing dan tidak punya keahlian khusus akan menjamur bagai cempedak di musim penghujan. Perubahan Permenaker No.12 Tahun 2013 menjadi Permenaker No.16 Tahun 2015 dan diubah lagi menjadi Permenaker 35 Tahun 2015 tentang perubahan atas Permenaker No.16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan TKA.

Perubahan tersebut menjadi salah satu “celah” masuknya TKA ke Indonesia dan cenderung melonggarkan penggunaan TKA, khususnya dilihat dari penghapusan mengenai syarat dapat berkomunikasi dalam bahasa Indonesia yang tercantum dalam Pasal 26 ayat (1) huruf d, Permenaker No.12 Tahun 2013. Syarat tersebut dalam Permenaker Nomor 16 Tahun 2015 sudah dihilangkan. Demikian pula dengan penghapusan rasio Jumlah TKA dengan Tenaga Kerja Lokal. Sebelumnya pada Pasal 3 Permenaker Nomor 16 Tahun 2015 masih mencantumkan satu orang TKA menyerap 10 tenaga kerja lokal. Hal ini juga berdampak terhadap berkurangnya peluang penciptaan kesempatan kerja bagi tenaga kerja lokal sejalan

dengan penggunaan TKA.

*Kedua*, upah tenaga kerja yang kerap mencuri perhatian dan menjadi tuntutan utama dalam memperingati hari buruh. Berdasarkan Pasal 1 ayat (30) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan disebutkan Upah sebagai hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari perusahaan atau pemberi kerja kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/jasa yang telah atau akan dilakukan. Sesuai Pasal 94 UU Ketenagakerjaan, komponen upah sendiri terdiri atas upah pokok dan tunjangan tetap dengan besarnya upah pokok adalah minimal 75% dari jumlah upah pokok dan tunjangan tetap itu sendiri.

Upah minimum di setiap daerah berbeda sesuai dengan kondisi masing-masing. Hal ini dapat ditinjau pada Pasal 89 UU Ketenagakerjaan yang berbunyi: "Upah minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88 ayat (3) huruf a dapat terdiri atas: a. upah minimum berdasarkan wilayah provinsi atau kabupaten/kota; b. upah minimum berdasarkan sektor pada wilayah provinsi atau kabupaten/kota."Perusahaan wajib untuk memberikan upah kepada setiap pekerjanya paling tidak sebesar UMP atau UMR yang berlaku. Besarnya upah minimum ini ditentukan langsung oleh Gubernur dengan pertimbangan Dewan Pengupahan Povinsi. Apabila kemudian diketahui bahwa sebuah perusahaan membayar upah pekerjanya lebih rendah dari UMP atau UMR, maka pengusaha yang akan dikenai sanksi pidana penjara dengan jangka waktu paling dekat yaitu 1 tahun dan paling lama 4 tahun seperti yang termaktub dalam Pasal 185 UU Ketenagakerjaan.

Berdasarkan data yang dihimpun penulis, UMP buruh untuk wilayah Jabodetabek dan kota industri lainnya tahun 2017 berkisar dari Rp 3,3 juta sampai Rp 3,8 juta per bulan, sedangkan Sumatera Utara hanya mencapai 2,1 Juta. Upah buruh di Indonesia lebih rendah jika dibandingkan dengan upah buruh di dengan kawasan asia

tenggara lainnya, seperti Malaysia, Filipina dan Thailand. Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2015 tentang pengupahan yang memuat bahwa Formula kenaikan upah minimum ditetapkan berdasarkan inflasi dan pertumbuhan ekonomi menurut penulis dinilai bertentangan dengan konstitusi khususnya dalam Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 karena penetapan upah minimum tidak lagi berdasarkan KHL (Kebutuhan Hidup Layak) dan telah mereduksi kewenangan Gubernur serta peran Serikat Pekerja/Serikat Buruh dalam penetapan upah minimum.

*Ketiga, masalah outsourcing. Outsourcing* merupakan bentuk “perbudakan” modern, berawal dari Keputusan Menteri Perdagangan RI No. 264/Kp/1989 tentang peraturan pekerja sub-kontrak khususnya di kawasan berikat. Kawasan berikat adalah suatu kawasan dengan batas-batas tertentu yang di dalamnya dilakukan kegiatan produksi dengan tujuan ekspor. Dewasa ini outsourcing sudah menjadi trend dan kebutuhan dalam dunia usaha, namun pengaturannya masih belum memadai, walaupun dalam Pasal 64 hingga Pasal 66 UU No. 13 Tahun 2003 telah mengatur tentang outsourcing. Pelanggaran outsourcing dapat dilakukan oleh perusahaan pengguna outsourcing maupun perusahaan yang menyelenggarakan outsourcing. Berdasarkan Pasal 66 outsourcing dibolehkan hanya untuk kegiatan penunjang (*non core business*), dan kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi (*core business*), Contoh pelanggaran yang dilakukan perusahaan pengguna *outsourcing* adalah perusahaan yang menyelenggarakan telekomunikasi tapi justru yang di-*outsourcing*-kan adalah kegiatan yang berhubungan dengan kegiatan telekomunikasi. Sementara contoh untuk pelanggaran yang dilakukan perusahaan penyelenggara *outsourcing* adalah masalah pemenuhan hak tenaga kerja *outsourcing*. Sejalan dengan itu tak adanya pengawasan ini menyebabkan banyak pelanggaran dalam pelaksanaan *outsourcing* alias alih daya. Dari mulai pengupahan yang minim dan tidak sesuai ketentuan, hingga tidak adanya kejelasan nasib pekerja.

# Hukum Terorisme

Tindak pidana terorisme adalah kejahatan kemanusiaan dan juga merupakan *extra ordinary crime* (kejahatan luar biasa) seperti halnya dengan korupsi, pengrusakan lingkungan hidup, penyalahgunaan narkoba, oleh karenanya negara dituntut untuk berlaku adil dalam memberantas kejahatan luar biasa ini sehingga masyarakat terlindungi bukan lebih memprioritaskan /mengistimewakan salah satunya melalui pencegahan dan pemberantasan yang luar biasa bahkan saya mendukung *extra ordinary law* untuk ini namun harus dengan payung UU dan perlakuan sama di depan hukum. Rancangan Undang-Undang (RUU) terorisme menjadi salah satu yang dikebut penyelesaiannya oleh DPR setelah masuk menjadi bagian dari program prioritas legislasi (prolegnas) tahun 2017, pembahasan RUU ini pun terkesan alot karena telah dibahas oleh DPR sejak Mei tahun 2016.

Kini UU terorisme telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) se usai rapat paripurna yang dilakukan pada Jumat (15/5). UU terorisme terdiri atas VII Bab, 46 Pasal beserta dengan penjelasan pasal demi pasal. Akan tetapi UU tersebut masih belum dapat berlaku karena masih dikirimkan kepada Presiden untuk dilakukan penandatanganan, setelah ditandatangani nantinya barulah UU dapat diberlakukan setelah diundangkan oleh Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham). Untuk itu, maka Presiden tidak lagi perlu untuk membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana pernyataan beliau pasca mengunjungi teror di Surabaya, namun dituntut untuk segera menandatangani demikian juga mengeluarkan peraturan pemerintah dengan kajian akademis yang bersumber pada Pancasila dan Konstitusi serta mengeluarkan Perpres namun tidak boleh juga bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi agar UU ini dapat berlaku efektif.

UU terorisme sebagai payung hukum untuk pencegahan dan

penanggulangan tindak pidana terorisme yang sebelumnya mengacu pada UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pentetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. UU terorisme dipandang perlu dan mendesak mengingat beberapa kejadian teror yang terjadi di Indonesia beberapa waktu silam yakni teror sarinah, kampung melayu, mako brimob dan yang terakhir teror pada rumah ibadah di Surabaya. Namun dalam perkembangannya, aparat keamanan beserta pemerintah dan legislatif, menyadari UU No. 15/2003 harus direvisi karena ada beberapa hal yang dinilai bolong-bolong dalam UU No 15/2003 misalnya, tidak adanya ancaman pidana terhadap perbuatan makar atau aktifitas seseorang, atau organisasi masyarakat yang mendukung tindak pidana terorisme. Sehingga diperlukan payung hukum baru yang komprehensif agar langkah aparat di lapangan dalam memberantas terorisme lebih trengginas namun tidak melanggar aturan.

Pada kesempatan kali ini, penulis menghimpun beberapa aturan yang tersebar di berbagai pasal dalam UU terorisme yang menurut hemat penulis dianggap menimbulkan interpretasi yang kabur dan multitafsir. *Pertama*, perihal rumusan defenisi terorisme yang dibahas cukup pelik, dikarenakan sulitnya merumuskan definisi yang dapat diterima secara universal baik dalam peraturan-peraturan universal, regional maupun nasional sehingga menyebabkan belum adanya keseragaman mengenai defenisi terorisme. Karena defenisi dalam UU ini baru disepakati diakhir yang harusnya dilakukan diawal maka, lebih lanjut dalam rangka penerapan/penegakkan UU ini maka defenisi itulah yang merupakan rujukan, ukuran/standar, jangan memberi tafsir lain apalagi malah memperluasnya, guna kepastian hukum yang bertumbuh pada asas "*Nullum Delictum Noella Poena Sine Praevia Lege Poenali.*" apalagi ada aroma bahwa fokus UU ini kepada kelompok tertentu. Upaya penyeragaman defenisi terorisme telah usai dilakukan karena dalam Pasal 1 ayat (2) disebutkan pengertian Terorisme adalah perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas,

menimbulkan korban yang bersifat massal, dan/atau menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan.

Motif ideologi, politik merupakan satu hal baru yang berbeda dari pengertian terorisme pada *Convention for The Prevention and Punishment of Terrorism* tahun 1937 yaitu “*acts of terrorism*” means criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons, a group of persons or the general public (Terorisme adalah segala bentuk tindak kejahatan yang ditujukan langsung kepada negara dengan maksud menciptakan bentuk teror terhadap orang-orang tertentu atau kelompok orang atau masyarakat luas). Senada dengan itu *US Code* (Hukum Amerika Serikat) menyebutkan mendefinisikan terorisme internasional sebagai aksi penggunaan kekerasan atau aksi yang membahayakan hidup manusia, dimaksudkan untuk mengintimidasi atau memaksa penduduk sipil, memengaruhi kebijakan pemerintahan, atau memengaruhi kepemimpinan pemerintahan, dan terjadi utamanya di luar AS atau melintasi batas negara. Tidak hanya itu Cina dalam keputusan tentang isu terkait Kerja Penguatan Antiterorisme Tahun 2003, mendefinisikan terorisme sebagai aktivitas yang secara parah membahayakan masyarakat yang bertujuan menciptakan teror di masyarakat, membahayakan keamanan publik, atau mengancam alat negara dan organisasi internasional dengan cara menggunakan kekerasan, sabotase, intimidasi, dan metode lain, yang mengakibatkan atau dimaksudkan untuk menimbulkan korban manusia, kerugian harta-benda, merusak infrastruktur publik, dan kekacauan tatanan sosial, termasuk juga aktifitas yang menghasut, mendanai, atau menyertai pelaksanaan aktifitas itu.

Berdasarkan pengertian terorisme di atas maka dapat disimpulkan beberapa elemen dalam definisi terorisme yakni (1) menggunakan kekerasan; (2) menimbulkan sejumlah korban maupun massal; (3) menciptakan rasa takut; (4) dilakukan dengan sengaja. Menurut penulis akan menimbulkan kesulitan dalam hal

pembuktian jika mengacu pada defenisi terorisme dalam RUU tersebut karena tidak memakai kata “atau dan “dan” sehingga akan menimbulkan tanda tanya bagi aparat penegak hukum karena harus membuktikan secara keseluruhan atau hanya cukup dibuktikan salah satu saja. Motif politik akan berpotensi menyimpang untuk mengkriminalisasi lawan politik pemerintah. Begitu juga perihal defenisi untuk menimbulkan korban yang bersifat massal yang menurut penulis dinilai abu-abu, bagaimana jika korban yang ditimbulkan dari aksi terorisme itu tidak massal? Apakah pelaku dapat dikenai sanksi? Jika mengacu pada prinsip legalitas sesuai Pasal 1 ayat (1) KUHP, maka berdasarkan pengertian jumlah massal tersebut pelaku tidak dapat dikenai sanksi tindak pidana terorisme.

Kedua, perihal penambahan jangka waktu penahanan sesuai dalam Pasal 25 maka mengatur perpanjangan dengan total masa penahanan menjadi 270 hari atau 9 bulan. Hal itu secara rinci diatur dalam Pasal 25 ayat 2 hingga 5. Pada Ayat (2) menyebutkan untuk kepentingan penyidikan, penyidik berwenang melakukan penahanan terhadap tersangka dalam waktu paling lama 120 hari. Demikian juga ayat (3), disebutkan bahwa penyidik dapat mengajukan perpanjangan ke penuntut umum untuk jangka waktu 60 hari. Namun selanjutnya pada ayat (4), penyidik juga dapat kembali mengajukan perpanjangan penahanan kepada ketua pengadilan negeri setempat selama 20 hari. Dalam arti lain, penyidik memiliki waktu 180 hari menahan tersangka teroris hingga statusnya naik menjadi terdakwa. Di ayat (5), jaksa penuntut umum memiliki kewenangan untuk melakukan penahanan terhadap terdakwa teroris selama 60 hari. Akan tetapi, jika dalam jangka waktu penahanan tidak mencukupi, jaksa penuntut umum bisa kembali mengajukan perpanjangan penahanan ke ketua pengadilan negeri untuk jangka waktu paling lama 30 hari.

Dengan demikian, jaksa penuntut umum mempunyai waktu 90 hari untuk mempersiapkan penuntutan. Artinya, apabila dijumlahkan dengan waktu penyidikan dan penuntutan, maka masa penahanan mencapai 270 hari. Sehingga orang yang diproses

hukum atas dasar UU Terorisme ini, mulai dia ditangkap sampai mendapat putusan yang berkekuatan hukum tetap, kemudian sampai ke Mahkamah Agung itu dia akan ditahan paling lama 770 hari. Tentu ini akan mengurangi masa hukumannya jika nantinya pelaku hanya divonis berapa tahun.

Ketiga, kalimat “merencanakan” sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 12A yang berbunyi “Setiap Orang yang dengan maksud melakukan melakukan Tindak Pidana Terorisme di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau di negara lain, merencanakan, menggerakkan, atau mengorganisasikan Tindak Pidana Terorisme dengan orang yang berada di dalam negeri dan/atau di luar negeri atau negara asing dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun”. Pada kalimat merencanakan menurut penulis akan menimbulkan dilematik karena jika mengacu pada R. Soesilo dalam bukunya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar- Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal Apabila belum dimulai atau orang baru melakukan perbuatan persiapan saja untuk mulai berbuat, kejahatan itu tidak dapat dihukum. R. Soesilo menjelaskan (Ibid, hal. 69-70) pada umumnya dapat dikatakan bahwa perbuatan itu sudah boleh dikatakan sebagai perbuatan pelaksanaan, apabila orang telah mulai melakukan suatu anasir atau elemen dari peristiwa pidana. Jika orang belum memulai dengan melakukan suatu anasir atau elemen ini, maka perbuatannya itu masih harus dipandang sebagai perbuatan persiapan.

Keempat, tidak ada pencantuman pengertian korban yang memadai, tidak ada pencantuman hak korban terorisme secara spesifik, kompensasi masih tergantung kepada pengadilan, tidak adanya kejelasan atau ketegasan bantuan medis bagi korban yang bersifat segera, dan kejelasan hak rehabilitasi bagi korban salah penanganan, salah prosedur oleh penegak hukum termasuk pula dalam hal terjadi malpraktek pengadilan (*miscarriage of justice*).

Lebih dari itu pantas diberi apresiasi yang luar biasa kepada aparat penegak hukum yang sepenuh hati memberantas terorisme

apalagi terhadap mereka yang gugur dalam menjalankan tugas di samping itu apresiasi juga pantas diberikan kepada legislatif yang berupaya mencantumkan penegakkan hukum dengan menjunjung hak asasi manusia dalam hal penangkapan dan penahanan pelaku tindak pidana terorisme sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 25 ayat (8) dan Pasal 28 ayat (4) RUU terorisme. Sehingga dugaan penganiayaan yang dilakukan oknum penegak hukum kepada terduga teroris seperti Siyono, dkk, karena diduga telah melakukan eksekusi tanpa pengadilan dapat dicegah.

Demikian halnya kita juga mendesak untuk dilakukan audit dan mendorong ke depan agar lebih transparan untuk dan atas nama pemberantasan terorisme yang sudah sedemikian banyak menghilangkan nyawa orang tanpa proses hukum yang jelas dan juga tentunya teruntuk kepada mereka-mereka yang telah melakukan perbuatan yang dilarang semua agama yakni menghilangkan nyawa orang lain. Semoga dengan adanya UU terorisme pencegahan baik pre-emptif maupun preventif dapat dilakukan dengan cara optimal dan luar biasa sesuai dengan asas hukum pidana yakni *ultimum remedium*, besar harapannya RUU ini akan menjadi oasis di tengah kondisi teror yang kian mengancam di negeri kita tercinta.

## Perpres 100 Juta

Belum lama ini, Presiden menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 42 Tahun 2018 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Lainnya bagi Pimpinan, Pejabat dan Pegawai Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP). Sontak, Perpres yang diteken Jokowi pada 23 Mei 2018 ini menimbulkan kritikan dari sejumlah kalangan terutama DPR. Sebab, besaran gaji melebihi standar gaji pejabat di lembaga pemerintahan, termasuk presiden. Berdasarkan lampiran Perpres No. 42/2018 tersebut Ketua Dewan Pengarah BPIP yang dijabat mantan Presiden Megawati Soekarnoputri mendapat gaji melebihi dari besaran gaji kepala BPIP. Spesifik, besaran gaji yang diterima mulai dewan pengarah, kepala, hingga staf khusus kisaran Rp112 juta, Rp100 juta, Rp 76 juta hingga Rp 36 jutaan. Walaupun kisaran gaji yang akan dibayarkan tersebut belum terlaksana atau belum diterima oleh BPIP sendiri.

Peraturan Presiden No. 42 tahun 2018 tentang Hak Keuangan Dan Fasilitas Lainnya Bagi Pimpinan, Pejabat, dan Pegawai Badan Pembinaan Ideologi Pancasila yang ditandatangani Presiden Jokowi. Perpres tersebut mengatur, mulai gaji Ketua Dewan Pengarah sebesar Rp. 112.548.000 per bulannya. Kemudian anggota dewan pengarah sebesar Rp. 100.811.000 per bulan. Tercatat anggota Dewan Pengarah yakni Ahmad Syafii Maarif, Said Aqil Siradj, Ma'ruf Amin, Try Sutrisno, Mahfud MD, Sudhamek, Andreas Anangguru Yewangoe dan Wisnu Bawa Tenaya. Sedangkan Kepala BPIP Yudi Latief mendapatkan gaji sebesar Rp.76.500.000 per bulannya. Sementara Wakil Kepala BPIP Rp 63.750.000, Deputi Rp 51.000.000 dan Staf Khusus Rp 36.500.000. Selain itu, Perpres 42/2018 mengatur para pimpinan, pejabat dan pegawai BPIP berhak atas fasilitas yang diterima berupa biaya perjalanan dinas, dan lain-lain. Menurut penulis ini, standarisasi atau ukuran pemberian gaji ini perlu dibahas dan dikaji bersama mengingat tidak adanya ukuran yang pasti.

Perpres ini tak pelak menjadi pro-kontra di tengah masyarakat dikarenakan ukuran gaji yang dibayarkan ternilai fantastis. Hal ini sangat kontradiktif dengan kondisi keuangan di Indonesia jika dilihat pada jumlah hutang Indonesia. Menurut data Bank Indonesia (BI) mencatat Utang Luar Negeri Indonesia pada akhir Januari 2018 meningkat 10,3 persen (yoy) menjadi 357,5 miliar dollar AS atau sekitar Rp 4.915 triliun (kurs Rp 13.750 per dollar AS) adapun rinciannya adalah 183,4 miliar dollar AS atau setara Rp 2.521 triliun utang pemerintah dan 174,2 miliar dollar AS atau setara Rp 2.394 triliun utang swasta. Bahkan, Malaysia saja melalui PM Malaysia Mahathir Mohamad membuat kebijakan untuk memotong gaji seluruh menteri kabinetnya sebesar 10 persen untuk mengurangi beban negara yang berutang Rp 3.593 triliun (Sumber: [www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com)). Akan tetapi mengapa kesannya pemerintah Indonesia justru malah melakukan hal yang sebaliknya?

Tidak hanya kondisi hutang Indonesia yang kian membengkak, angka kemiskinan juga kian memprihatinkan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat Angka kemiskinan Indonesia pada September 2017 lalu berada di level 10,12 persen dengan jumlah absolut sebesar 26,58 juta jiwa. Pada 2016, sebesar 10,70 persen atau sebesar 27,76 juta jiwa. Jika mengacu pada pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai 5,02 persen di 2016. Dengan perbaikan kondisi ekonomi ini, pendapatan per kapita atau rata-rata orang Indonesia naik menjadi Rp 47,96 juta per tahun atau mendekati Rp 4 juta per bulan. Bagaimana menciptakan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia yang sejatinya merupakan sila kelima Pancasila jika segelintir pejabatnya menikmati gaji yang dinilai “fantastis” sementara kinerja belum tampak, bukankah mereka- mereka yang menduduki jabatan di BPIP adalah orang-orang yang dipercaya memiliki jiwa pancasilais sehingga diharapkan akan memberikan pengayoman dan pembinaan kepada Presiden dengan semangat Pancasila.

Pengamalan, pengayoman dan pembinaan Pancasila saat ini menjadi sangat diperlukan, jika dilihat pada media massa, berbagai

perbuatan tidak mencerminkan jiwa Pancasila kerap menjadi makanan sehari-hari seperti korupsi, Indonesian Corruption Watch (ICW) mengatakan terdapat 576 kasus korupsi sepanjang 2017. Angka ini bertambah dibandingkan pada 2016 dengan total 482 kasus bahkan kerugian negara pun meningkat dengan angka sebesar Rp 6,5 triliun dan suap Rp 211 miliar. Bukan hanya itu kasus dugaan korupsi penjualan kondensat oleh PT Trans Pacific Petrochemical Indotama (TPPI) yang juga melibatkan Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas), tak kalah menjadi sorotan publik karena nilai kerugian negaranya. Berdasarkan penghitungan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), negara dirugikan sebesar 2,716 miliar dollar AS. Jika dikonversi ke rupiah, nilainya sekitar Rp 35 triliun, akan tetapi proses penegakan hukumnya masih jua menuai kerikil. Kasus narkoba, kerusakan lingkungan hidup seperti yang terjadi di Freeport yang menyebabkan kerugian negara Rp. 185 Triliun dll.

Pancasila diyakini sebagai solusi untuk mengatasi permasalahan perilaku yang tidak mencerminkan Pancasila tersebut. Sehingga pemerintah mengeluarkan Perpres Nomor 54 Tahun 2017 yang menjadi payung hukum dari pembentukan Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP). Perubahan Kepala Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP PIP) menjadi Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) dilakukan selama satu pekan, sejak diumumkan, Rabu (10/1). Namun sejak dibentuknya BPIP hingga kini, publik masih penasaran akan kinerja yang telah BPIP lakukan, walaupun kita percaya orang-orang yang terpilih dan menduduki jabatan pada BPIP ini adalah mereka yang memiliki jiwa-jiwa Pancasila yang tidak mungkin diragukan. Jika melihat sekilas, sebelumnya di era kepemimpinan Soeharto, ada Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP7) dan program Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (P4), namun sering pergantian pemerintah maka kebijakan yang lama tak dapat lagi diberlakukan.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Presiden (Perpres) No. 54 Tahun 2017 tentang Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP) yakni membantu presiden dalam merumuskan arah kebijakan umum pembinaan ideologi Pancasila dan melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018, BPIP merupakan lembaga yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, yang dipimpin Dewan Pengarah, Kepala, dan Wakil Kepala Pelaksana. Disebutkan dalam Peraturan Presiden itu bahwa BPIP mempunyai tugas membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan. BPIP juga bertugas melaksanakan penyusunan standardisasi pendidikan dan pelatihan, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, serta memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya.

Masih jelas dalam ingatan tatkala Jokowi menyatakan perampingan lembaga dan komisi untuk menghemat anggaran. Namun yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana urgensi pembentukan BPIP, jangan sampai lembaga negara yang dibentuk baik yang bersifat struktural maupun non-struktural di kemudian hari dibubarkan oleh pergantian rezim pada pemerintahan berikutnya karena dianggap tidak efisien. Perlu diingat, dalam kurun waktu 2014 hingga tahun 2017 yang lalu Presiden Jokowi telah membubarkan tidak kurang dari 23 lembaga Negara yang dinilai tidak efektif dan efisien, justru tumpang tindih dengan lembaga/kementerian lainnya. Penguatan dan internalisasi nilai-nilai pancasila sesungguhnya sudah sejak lama ada dan hingga kini masih terlaksana dengan baik. Jika nantinya BPIP menjalankan tugas dan fungsinya dengan maksimal, mengapa gaji terbesar justru

malah diberikan kepada dewan pengarah? Bukan malah kepada ketua? Bila pun demikian sebaiknya yang pantas diberikan.

Jika mengacu pada materi muatan Peraturan Presiden maka haruslah berdasarkan kepada UU dan atau PP dan tidak boleh bersifat mandiri, sekalipun Perpres merupakan bagian dari hak prerogratif. Materi muatan Peraturan Presiden yang bersumber pada delegasi UU dan atau PP akan terdiri dari materi muatan yang didelegasikan tersebut (landasan yuridis Perpres). Materi muatan Peraturan Presiden harus memuat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik serta asas yang terdapat didalam UU No. 12 Tahun 2011. Pembentukan materi muatan Peraturan Presiden harus mewujudkan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang baik. (landasan sosiologis Perpres). Materi Muatan Peraturan Presiden dalam melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah di Indonesia ditentukan: Bahwa Materi Muatan Peraturan Presiden untuk mewujudkan *rechmatig* dan *doelmatig* hukum. Peraturan Presiden untuk membuat peraturan kebijakan yang bersifat mengatur (*regeling*).

Peraturan Presiden ditetapkan untuk menentukan *policy rules* atau *regels* sesuai dengan prinsip *freies ermessen* dalam rangka menjalankan Undang-Undang (UU) dan atau Peraturan Pemerintah (PP). Sebagai kewenangan atributif (konstitusional Pasal 4 ayat (1) UUD 1945) maka Peraturan Presiden ditetapkan untuk melaksanakan perintah UUD 1945, TAP MPR, UU, PP dan atau Perpu, maka Peraturan Presiden mempunyai cakupan yang lebih luas dari pada Peraturan Pemerintah yang hanya untuk menjalankan Undang-Undang. Materi muatan Peraturan Presiden mencakup semua kekuasaan Presiden untuk menjalankan pemerintahan (administrasi negara), baik yang bersifat instrumental maupun yang bersifat pemberian “jaminan” terhadap rakyat (landasan yuridis Perpres). *Freies ermessen* digunakan dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang diamanatkan UUD 1945. Selain asas-asas pemerintahan yang baik, asas-asas yang perlu diperhatikan dalam menentukan materi muatan Peraturan Presiden

untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah yang berpihak kepada pelayanan publik adalah asas- asas tentang Pelayanan Publik (landasan sosiologis Perpres).

Dalam penelusuran hukumonline, setidaknya ada tiga peraturan perundang-undangan yang berkaitan standar gaji dan tunjangan Presiden, Wakil Presiden, serta pimpinan Lembaga Negara. Pertama adalah UU No.7 Tahun 1978 Tentang Hak Keuangan/Administratif Presiden dan Wakil Presiden Serta Bekas Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Kedua adalah PP No.75 Tahun 2000 Tentang Gaji Pokok Pimpinan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara dan Anggota Lembaga Tinggi Negara Serta Uang Kehormatan Anggota Lembaga Tertinggi Negara. Terakhir ialah Keputusan Presiden No.68 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 168 Tahun 2000 Tentang Tunjangan Jabatan Bagi Pejabat Negara Tertentu.

Sebagai penutup terkait masalah ini maka menurut hemat penulis hendaknya Presiden mencabut Perpres No. 42 Tahun 2018 walaupun kiranya hal ini sangat sulit diwujudkan mengingat proses pembuatan Perpres tidak dilakukan dalam semalam atau dua malam saja, melainkan dengan waktu yang cukup dan berbagai pertimbangan yang ada. Untuk itu, karena yang menandatangani keputusan itu adalah orang pilihan yakni Presiden dan berimplikasi pada kehidupan masyarakat luas, maka tak elok jika proses kenegaraan ini dilakukan seenaknya apalagi ditunggangi dengan alasan-alasan politis, atau bahkan bersikap seolah tidak tahu menahu dalam setiap kebijakan yang telah dibuat. Sebab kita ingin bahwa setiap keputusan ataupun peraturan yang dikeluarkan presiden selayaknya dijaga marwahnya karena kelak akan dipertanggungjawabkan.

# Makar

Kata “makar” menjadi istilah yang sedang naik daun tatkala menjelang tahun politik. Sejumlah politisi kerap menyematkan istilah “makar” pada setiap tindakan yang dianggap berseberangan dengan pemerintah. Tidak hanya itu, sejumlah tokoh diberengus “makar” dalam setiap aksinya seperti Sri Bintang Pamungkas (SBP), Rachmawati Soekarnoputri, Kivlan Zein, Eko, Adityawarman, Firza Husein, Ratna Sarumpaet, dan Alvin Indra. Seperti diketahui, sebelas orang diamankan polisi jelang aksi Bela Islam Jilid III atau Aksi Damai 212, tanggal 2 Desember 2016 lalu. Delapan tersangka dijerat Pasal 107 juncto Pasal 108 juncto Pasal 110 juncto Pasal 87 KUHP dengan ancaman hukuman seumur hidup atau paling lama 20 tahun penjara. Tidak hanya itu, tindakan #2019GantiPresiden pun dinilai sebagai perbuatan makar. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan bagi publik mengenai defenisi makar yang sesungguhnya. Perumusan makna makar yang berasal dari kata aanslag dinilai memiliki arti yang begitu luas, sehingga dalam praktiknya menimbulkan polemik dan ketidakpastian.

Secara Epistimologi kata “makar” merupakan kata serapan yang berasal dari bahasa Arab yang berarti tipu muslihat. Kata makar kerap disebutkan dalam Al-Qur’an yakni QS. Ali-Imran: 54, QS Fathir: 43, QS Ibrahim: 46, QS Ar-Ra’du: 42, QS Yusuf: 102, dan QS Al Anfal: 30. Menurut Quraish Shihab dalam tafsir Al Mishbah, kata makar dalam bahasa Al- Qur’an adalah mengalihkan pihak lain dari apa yang dikehendaki dengan cara tersembunyi atau tipu daya. Sementara itu, kata “makar” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti (1) akal busuk/tipu muslihat; (2) Perbuatan (usaha) dengan maksud hendak menyerang (membunuh) orang; (3) Perbuatan (usaha) menjatuhkan pemerintahan yang sah. Frasa makar yang digunakan dalam KUHP merupakan pengganti dari kata “aanslag” dari bahasa Belanda diartikan sebagai serangan yang bersifat berat (*violent attack/fierce attack/onslought*). Istilah makar dapat dipahami sebagai persekongkolan dengan maksud hendak

melakukan perbuatan penyerangan terhadap pemerintah. Sedangkan maksud dari menggulingkan pemerintah ialah menghancurkan bentuk pemerintahan atau mengubah secara tidak sah bentuk pemerintahan. Pasal makar sendiri terdapat dalam Buku III Bab I, terkait Kejahatan Terhadap Keamanan Negara. Ada beragam rentetannya, mulai dari Pasal 104 KUHP tentang makar terhadap keselamatan presiden dan wakilnya, Pasal 106 KUHP tentang makar kepada wilayah negara, dan Pasal 107 KUHP tentang makar kepada pemerintahan, Pasal 139 a makar wilayah negara sahabat, Pasal 139 b makar pemerintahan sahabat, Pasal 140 makar raja atau kepala negara sahabat.

Terdapat perdebatan yang cukup alot dalam pembahasan perumusan *aanslag* dalam WvS. Tweede Kamer mengusulkan agar istilah *aanslag* diganti dengan kata *feitelijk aanranding* yang berarti *physical assault* dalam bahasa Inggris. *Aanslag* dan *aanranding* sendiri memiliki arti yang cukup sama, *aanranding* berarti serangan atau dalam bahasa Inggris *violent attack* yang dilakukan *with violence to force physical contact*, sedangkan *aanslag* yang dalam bahasa Inggris disebut *onslaught* yang berarti *violent attack, fierce attack* atau segala serangan yang bersifat kuat (*vigorous*). Karena besarnya sifat serangan yang dimaksud, maka *aanslag* tidak hanya dirumuskan dalam bentuk delik, namun juga muncul pengaturan Pasal 79 WvS (yang sekarang Pasal 87 KUHP) sebagai bentuk perluasan bentuk pertanggungjawaban *aanslag* yang dibedakan dengan *Poging* atau percobaan. Serangan tersebut dapat pula dipidana walaupun tujuan yang hendak dicapai tidak terlaksana, dan tidak selesainya dikehendaki oleh pelaku.

Soesilo menjelaskan makna *aanslag* sama dengan penyerangan yang hendak membunuh, merampas kemerdekaan atau menjadikan presiden tidak cakap memerintah. *Aanslag* dilakukan dengan perbuatan kekerasan dan dimulai dengan perbuatan pelaksanaan (*uitvoeringshandelingen*). Sementara itu, yang dimaksud dengan perbuatan kekerasan dimaknai sebagai mempergunakan tenaga atau kekuatan jasmani tidak kecil secara dan

secara tidak sah, misalnya memukul dengan tangan atau dengan segala macam senjata, menyepak atau menendang dan sebagainya. Kekerasan juga dimaknai dengan membuat orang pingsan atau tidak berdaya. Pingsan sendiri diartikan “tidak ingat atau tidak sadar akan dirinya”. Tidak berdaya artinya tidak mempunyai kekuatan atau tenaga sama sekali sehingga tidak dapat mengadakan perlawanan sedikitpun, misalnya mengikat dengan tali kaki atau tangannya, mengurung dalam kamar, memberikan suntikan sehingga itu lumpuh.

Prof. Simons menyatakan bahwa *aanslag* ialah setiap tindakan yang dilakukan dengan maksud seperti dalam Pasal 104 KUHP, jika tindakan-tindakan yang terlarang menurut Pasal 104 KUHP, jika tindakan-tindakan tersebut telah melampaui atas dari suatu tindakan persiapan dan telah dapat dianggap sebagai permulaan dari suatu tindakan pelaksanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 KUHP. Menurut Moeljatno, delik makar merupakan turunan dari delik percobaan, hanya saja jika dalam delik percobaan memiliki tiga unsur yaitu “niat”, “permulaan pelaksanaan”, dan “berhentinya permulaan pelaksanaan bukan dari keinginan pelaku”.

Mengacu pada Pasal 87, unsur utama dalam makar adalah (1) niat dan (2) permulaan pelaksanaan. Kedua unsur itu sudah banyak ditafsirkan dalam doktrin. Oleh sebab itu, dapat merujuk pada doktrin-doktrin yang ada. Dengan adanya kemiripan delik antara makar dan percobaan, maka tafsir atas permulaan pelaksanaan yang ada pada makar dapat juga menggunakan tafsir yang sama dalam delik percobaan. Menurut Moeljatno (1985), delik makar termasuk dalam kategori delik percobaan dengan persyaratan, yaitu: (1) tujuan terdakwa telah tercapai seluruhnya (2) Jika pun terdakwa mengundurkan diri secara sukarela maka terdakwa masih dimungkinkan untuk dipidana. Mencoba melakukan kejahatan dipidana jika ada niat untuk itu telah ternyata dari adanya permulaan pelaksanaan, dan tidak selesainya pelaksanaan itu bukan semata-mata disebabkan oleh kehendaknya sendiri. Niat ditafsirkannya berbeda dengan kesengajaan, namun niat berpotensi

berubah menjadi kesengajaan jika sudah ditunaikan menjadi perbuatan yang dituju. Tetapi jika belum semua ditunaikan menjadi perbuatan pidana, maka niat masih ada dan merupakan sifat batin yang memberi arah kepada perbuatan. Oleh karena itu, niat tidak sama dan tidak bisa disamakan dengan kesengajaan.

Bila ditelisik secara mendalam mengenai asal muasal pengaturan makar, maka sangat erat kaitannya dengan gejala politik pada masa pembentukan peraturan tersebut. Sejarah pertama kali munculnya aanslag, saat itu Belanda langsung menggunakan kata aanslag, erat kaitannya dengan terjadinya revolusi komunis di Rusia pada tahun 1918. Menanggapi pemberontakan tersebut, kerajaan Belanda mengesahkan Undang-undang Anti Revolusi pada tanggal 28 Juli 1920 melalui stbl no. 619. Sedangkan jika kita melihat dari konteks Indonesia, maka latar belakang perumusan makar dalam Wetboek Van Strafrecht (WvS) voor Netherlands Indie- KUHP yang berlaku bagi wilayah Hindia Belanda, pada tahun 1930 tidak banyak berbeda dari apa yang terjadi di Belanda. Aanslag dirumuskan sebagai respon dari terjadinya pemberontakan PKI yang dipimpin oleh Muso.

Tuduhan makar seringkali menjadi alat untuk melawan orang atau kelompok tertentu yang oleh pemerintah dianggap sebagai ancaman atau musuh. Pasal tersebut pernah digunakan sesuai fungsinya di ranah politik untuk menuduh Partai Rakyat Demokratik (PRD) sebagai dalang kerusuhan Tragedi 21 Mei 1998. PRD dituduh memunculkan kegaduhan dan makar dengan tujuan menggulingkan pemerintah. Budiman Sudjatmiko yang kala itu menjadi Ketua Umum PRD ditahan bersama rekan-rekan seperjuangannya. Pasal makar ini mengebiri hak atas kebebasan untuk menyatakan pikiran dengan lisan, tulisan, dan ekspresi. Melalui aparaturnya penegak hukum, pemerintah bisa dengan mudah meredamnya. Jika diteruskan, tentu penerapan Pasal ini akan mengurangi keterlibatan warga untuk turut serta mengkritisi dan mengontrol agar tercipta pemerintahan yang bersih KKN. Materi muatan Pasal 107 KUHP juga tergolong represif. Hal itu lantaran

mengurangi, menghalangi, membatasi, atau mencabut HAM seseorang atau kelompok orang. Di sisi lain, menimbulkan terjadinya kesewenang-wenangan yang dilakukan pemerintah yang berkuasa. Jika meninjau frasa “dengan maksud untuk menggulingkan pemerintahan” dalam Pasal 107 KUHP, memiliki rumusan atau kriteria yang tidak jelas, tidak terukur, dan multitafsir. Ketidakjelasan ini berpotensi digunakan oleh pemerintahan yang berkuasa untuk menekan dan memberangus lawan-lawan politik dan para aktivis pro demokrasi, setidaknya-tidaknya digunakan untuk menakut-nakuti mereka.

Kontruksi hukum yang dibangun tentang makar saat ini sifatnya begitu luas dan lentur. Apalagi terhadap pemakaian istilah “makar” sendiri, yang sering disematkan terhadap mereka yang mengkritik pemerintah. Oleh karena itu, makar harus dikembalikan ke dalam bentuk hukum aslinya yaitu delik “percobaan” dengan menghilangkan unsur ke-3. Dengan demikian unsur-unsur makar hanya terdiri atas: (1) Niat; (2) Perbuatan permulaan pelaksanaan; dan (3) Ditujukan untuk menghilangkan nyawa Presiden/Wakil Presiden atau menghilangkan kemerdekaan atau membuat mereka tidak cakap memerintah. Sebagai catatan bahwa perbuatan permulaan pelaksanaan harus mengandung elemen kekerasan atau tindakan yang membuat Presiden tidak berdaya. Argumentasi ini dimaksudkan agar makar tidak memiliki pemaknaan yang terlalu luas. Apalagi jika istilah makar digunakan terhadap mereka yang hanya protes dengan kinerja pemerintah yang sejatinya merupakan bagian dari kebebasan berpendapat. Untuk itulah istilah makar yang ditujukan atas aksi #2019GantiPresiden dinilai kurang tepat.

Penggunaan kata makar harusnya dilakukan defenisi ulang sekaligus rumusan normanya yang dihubungkan dengan HAM seperti yang diatur dalam konstitusi. Indonesia adalah negara hukum bukan negara kekuasaan, oleh karena itu semua kekuasaan dalam arti yang seluas-luasnya wajib tunduk dan patuh pada hukum serta menghayati prinsip etik, moral/adab (sila ke-dua Pancasila) hal itu berlaku juga terhadap oposisi serta untuk seluruh rakyat

Indonesia. Tahun politik merupakan rutinitas yang akan dilalui dengan biaya yang begitu besar wajiblah melahirkan pemerintah yang lebih baik bukan menghalalkan segala cara apalagi dengan mudahnya menggunakan “makar” sehingga berpotensi menjadi olok-olok “makar pagi, makar siang, atau makar apa saja, itulah kemunduran peradaban dan membuktikan negara kekuasaan bukan negara hukum. Ayo junjung tinggi Pancasila, hayati dan amalkan itulah yang menjadi esensi demokrasi. Terhadap mereka yang sudah dituduh “makar” segera tuntaskan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya karena sejatinya prinsip hukum itu peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan, serta jangan sekali-sekali mengobral makar.

# **Kecelakaan Pelayaran tanggung Jawab Siapa?**

Presiden meyakini betul bahwa samudera, laut, selat, dan teluk adalah masa depan peradaban Indonesia. Ungkapan tersebut kini menjadi ironi ditengah berbagai kasus kecelakaan dalam dunia pelayaran Indonesia. Pembangunan infrastruktur di laut seperti proyek tol laut pantas diberi apresiasi namun kita tak boleh melupakan standarisasi pengawasan pelayaran di Indonesia yang jika dikesampingkan akan menelan banyak korban. Karena jika dikalkulasikan korban kecelakaan transportasi baik darat, laut maupun udara jumlahnya melebihi dari korban perang dunia sekalipun. Untuk itu sebagai negara kepulauan yang memanfaatkan kapal laut sebagai sarana transportasi, sudah seharusnya layanan transportasi laut memiliki kualitas baik termasuk dalam jaminan keselamatan penumpang.

Tenggelamnya Kapal Motor (KM) Sinar Bangun dalam perjalanan dari Pelabuhan Simanindo, Samosir, menuju Pelabuhan Tiga Ras, Simalungun, Sumatera Utara, sekitar pukul 17.30 (18/6) menjadi sebuah ironi di tengah hiruk pikuk libur lebaran 1439 H. KM Sinar Bangun milik Saritua Sagala merupakan kapal motor dengan spesifikasi muatan 17 GT dan bobot 35 GT. Dengan spesifikasi tersebut, yakni di bawah 135 GT, operasi pelayaran KM Sinar Bangun berada dalam pengawasan pemerintah daerah, dalam hal ini Unit Pelaksana Teknis Angkutan Danau dan Penyeberangan Dinas Perhubungan Sumatera Utara. Sinar Bangun mengantongi izin tersebut. Dalam surat tertanggal 20 April 2018, dikeluarkan oleh Dishub Sumatera Utara, Sinar Bangun mendapat izin pengoperasian sebagai kapal angkutan penyeberangan khusus danau, berlaku sejak 23 April 2018 hingga 22 April 2019. Kapal kayu yang diduga mengangkut ratusan penumpang dan puluhan kendaraan bermotor roda dua tersebut tenggelam setelah dihantam angin kencang dan

ombak tinggi di Perairan Danau Toba. Berdasarkan laporan di Posko Simanindo, Samosir, Sumatera Utara, jumlah kehilangan anggota keluarga sebanyak 189 orang. Tidak hanya itu, sebelumnya di perairan Makassar Selat Gusung, Kecamatan Ujung Tanah Makassar pada Rabu (13/6) KM Arista karam akibat terjangan ombak, dan menelan korban jiwa sebanyak 17 orang.

Peristiwa kecelakaan pelayaran yang menimbulkan korban jiwa di Indonesia menjadi hal lazim. Di masa lalu, peristiwa tragis semacam ini banyak terjadi. Catatan statistik (PDF) Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT), kecelakaan pelayaran dalam lima tahun terakhir menunjukkan tren meningkat. Torehannya paling buruk ketimbang tren moda transportasi lain seperti darat dan udara (Sumber: Tirto.id). Menurut catatan Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT), sepanjang 2010-2016, ada 54 kecelakaan kapal yang mengakibatkan 337 orang meninggal dunia. Jumlah ini mengingatkan pada kejadian di masa lalu yang menelan banyak korban. Beberapa di antaranya KM Senopati Nusantara pada 2006, KM Digoel pada 2005, dan yang paling tragis adalah kapal Tampomas II.

Dasar hukum yang menaungi jaminan keamanan dan keselamatan dalam pelayaran sebenarnya telah diatur dalam UU No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Dalam undang-undang itu dinyatakan bahwa keselamatan dan keamanan pelayaran adalah suatu keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan dan keamanan yang menyangkut angkutan di perairan, kepelabuhanan, dan lingkungan maritim. Meski demikian, berbagai kecelakaan di laut masih kerap terjadi. UU No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran sendiri telah mengatur mengenai aspek keselamatan pelayaran sangat lengkap. Masing-masing pihak, baik yang terkait langsung maupun tidak langsung pun diberikan porsi pertanggungjawaban masing-masing. Tapi yang pasti, aturan ini tegas memberikan sanksi baik secara administratif maupun pidana terhadap pihak-pihak yang terbukti melanggar hal-hal yang dipersyaratkan.

Berdasarkan catatan hukumonline, ada beberapa regulasi terkait keselamatan penumpang kapal laut, yaitu Peraturan Menteri Perhubungan No. 25 Tahun 2015 tentang Standar Keselamatan Transportasi Sungai, Danau, dan Penyeberangan, Peraturan Pemerintah No.20 Tahun 2010 tentang Angkutan Perairan, Peraturan Menteri Perhubungan Tahun 20 Tahun 2015 tentang Standar Keselamatan Pelayaran, Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 1998 tentang Pemeriksaan Kecelakaan Kapal, Undang-Undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Peraturan Pemerintah No.5 Tahun 2010 tentang Kenavigasian, Peraturan Pemerintah No.51 Tahun 2002 tentang Perkapalan, Peraturan Pemerintah No.7 Tahun 2000 tentang Kepelautan.

Adapun pihak-pihak yang bertanggungjawab pada kecelakaan khususnya kecelakaan pelayaran yang pertama adalah Nakhoda. Peran orang yang punya jabatan tertinggi di antara ABK ini sangat vital mulai dari dokumentasi perizinan kapal, memastikan kelaikan kapal sebelum layar, sampai terjadinya kecelakaan. Tak sebatas berat bertanggungjawab secara etika profesi, Nakhoda juga terancam dengan pidana penjara dan pidana denda mulai dari penjara satu tahun hingga denda sampai miliaran rupiah. Nakhoda diberikan tanggung jawab oleh UU Nomor 17 Tahun 2008 terkait keselamatan, keamanan, ketertiban kapal, pelayar, dan barang muatan. Ukuran tanggungjawab itu diukur berdasarkan berapa ukuran kapal motor yang dikemudikannya, yang diukur dengan satuan ukuran GT (*Gross Tonnage*). Khusus untuk Nakhoda yang berlayar menggunakan ukuran kapal motor GT 35 atau lebih besar, dibebankan tugas tambahan khusus terkait dokumentasi, yakni membuat catatan setiap kelahiran, kematian, dan menyaksikan serta mencatat surat wasiat. Sementara, Nakhoda untuk kapal motor dengan ukuran kurang dari GT 35 atau kapal tradisional dengan ukuran kurang dari GT 105 dimana konstruksi kapalnya juga sederhana serta berlayar di perairan terbatas, pun tetap diberikan tanggung jawab dengan Nakhoda dengan ukuran GT 35 atau lebih. Yang membedakannya, tanggung jawab itu sebatas pada aspek keselamatan, keamanan, dan ketertiban kapal, pelayar, dan barang

muatan tanpa perlu ada kewajiban dokumentasi lainnya, yakni buku harian kapal.

Pasal 249 UU Nomor 17 Tahun 2008 tegas mengatur bahwa Nakhoda bertanggung jawab atas kecelakaan yang terjadi. Bentuk tanggungjawabnya pun diatur rinci dalam aturan yang sama, antara lain Nakhoda wajib melapor kepada Syahbandar atau pejabat perwakilan RI terdekat dengan lokasi kecelakaan bahwa telah terjadi kecelakaan. Saat melakukan penyelamatan, Nakhoda berhak menyimpang dari rute seperti misalnya terjadi gangguan cuaca badai tropis (*tropical cyclone*) atau taifun (*hurricane*). Paling tidak, Nakhoda dapat meminimalisir potensi terjadinya kecelakaan sepanjang patuh terhadap lima ketentuan ini. 1. tata cara berlalu lintas, 2. Alur pelayaran, 3. Sistem rute, 4. Daerah pelayaran lalu lintas kapal, 5. sarana bantu navigasi pelayaran. Palsanya, saat berlayar Nakhoda melaporkan semua informasi apapun melalui Stasiun Radio Pantai (SRPOP). Misalnya saat berlayar, Nakhoda melihat ada kapal laut lainnya yang mengalami kecelakaan.

Maka, Nakhoda diperkenankan mengambil tindakan misalnya melakukan pertolongan setelah mendengar isyarat bahaya (*distress signal*) dari kapal lain yang menyatakan "*I'm in danger and required immediate assistance*" sebagaimana diatur dalam *Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea* tahun 1972 (COLREGs). Dan yang menjadi kunci utama adalah proses pelengkap izin layar kepada Syahbandar sebelum kapal diberangkatkan. UU Nomor 17 Tahun 2008 mengatur bahwa setiap kapal yang memasuki pelabuhan wajib menyerahkan surat, dokumen, dan warta kapal kepada Syahbandar saat itu juga pada ketika tiba di pelabuhan. Nakhoda, pemilik kapal, serta operator kapal juga melapor kepada Syahbandar mengenai kedatangan itu. Khusus untuk warta kapal, Nakhoda wajib mengisi, menandatangani, sampai menyampaikannya sendiri kepada Syahbandar. Namun, mesti dicatat, Pasal 137 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2008 menyebutkan bahwa Nakhoda tidak bertanggung jawab atas keabsahan maupun kebenaran materil dokumen terkait

muatan kapal. Selanjutnya, Nakhoda wajib memastikan bahwa kapalnya telah memenuhi persyaratan kelaiklautan. Pada tahap inilah, terlihat peran paling krusial dari seorang Nakhoda. Apabila ternyata kondisi kapal diketahui tidak layak, Nakhoda berhak menolak melayarkan kapal, begitu pula sebaliknya. Atas kondisi itu, Nakhoda memberitahukannya kepada pejabat pemeriksa keselamatan kapal. Bisa diperlukan, pemilik, operator kapal, dan Nakhoda diminta turut membantu proses pemeriksaan dan pengujian kapal itu.

Di sini, Nakhoda biasanya akan merasa dilema. Di satu sisi ia secara etika diminta untuk menolak dalam hal kondisi kapal yang tidak layak, tapi di sisi lain lazimnya si pemilik kapal kadangkala tidak menghiraukan hal ini. Untungnya, undang-undang mengatur bahwa pemilik ataupun operator kapal wajib memberi keleluasaan kepada Nakhoda yang menolak untuk berlayar. Hal itu tegas diatur dalam Pasal 138 ayat (4) UU Nomor 17 Tahun 2008. Dan patut diketahui, Nakhoda yang tetap melayarkan kapalnya padahal ia mengetahui bahwa kapal itu tidak dalam kondisi laik, ia sebagaimana Pasal 302 UU Nomor 17 Tahun 2008 terancam pidana penjara paling lama tiga tahun atau denda paling banyak Rp 400 juta. Bila terpaksa melayarkan dan malah mengakibatkan kerugian harta benda, Nakhoda itu dapat pidana penjara paling lama empat tahun dan denda paling banyak Rp 500 juta rupiah. Bahkan, jika sampai mengakibatkan kematian, ancaman pidana penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak Rp 1,5 miliar siap menunggu. Ancaman pidana itu tak hanya buat Nakhoda, pemilik kapal pun juga berpotensi menjadi pesakitan lantaran kuasanya sebagai empunya kapal. Salah satunya ancaman pidana penjara paling lama dua tahun dan denda paling banyak Rp 300 juta rupiah lantaran menghalangi Nakhoda melaksanakan kewajibannya yakni saat menolak melayarkan kapal si pemilik akibat dinilai tidak memenuhi kelaikan.

Selain karena alasan itu, ada ancaman pidana lainnya buat si pemilik kapal lantaran misalnya memperkerjakan ABK yang tidak

memenuhi persyaratan kualifikasi dan kompetensi yang ditetapkan dalam regulasi baik regulasi tingkat nasional maupun internasional. Pemilik terancam dipidana penjara paling lama dua tahun dan denda paling banyak Rp 300 juta rupiah. Patut diketahui, Pasal 145 UU Nomor 17 Tahun 2008 tegas mengatur bahwa dilarang memperkerjakan seseorang di kapal dalam jabatan apapun tanpa disijil dan tanpa memiliki kompetensi dan keterampilan serta dokumen pelaut yang dipersyaratkan. ‘Disijil’, berarti dimasukan dalam buku daftar awak kapal yang disebut buku sijil dimana berisi daftar awak kapal yang bekerja di atas kapal sesuai dengan jabatan dan tanggal naik turunnya yang disahkan oleh Syahbandar.

Berbicara soal keselamatan pelayaran tentu berbicara soal keberadaan Syahbandar. Syahbandar menjalankan fungsi keselamatan dan keamanan dalam pelayaran. Teknisnya, dibentuk namanya “kelembagaan Syahbandar” yang nantinya melaksanakan fungsi keselamatan dan keamanan pelayaran itu. Fungsi lembaga ini mencakup mulai dari pelaksanaan, pengawasan, sampai penegakan hukum di bidang angkutan perairan, serta kepelabuhanan dan perlindungan hukum maritim di pelabuhan. Berkaitan dengan fungsi penegakan hukum, Syahbandar diberi kewenangan melakukan pemeriksaan kapal, pemeriksaan kecelakaan kapal, serta menahan kapal atas perintah pengadilan. Pasal 208 ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2008 memberikan kewenangan kepada Syahbandar sebagai Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Masih terkait mengenai pengawasan dan penegakan hukum, Syahbandar pun diberi wewenang tertinggi dalam melaksanakan koordinasi kegiatan kepabeanaan, keimigrasian, kekarantinaan, dan kegiatan institusi pemerintahan lainnya. Fungsi lainnya terkait keamanan dan ketertiban pelabuhan, Syahbandar sebagaimana konvensi internasional mengenai sistem keamanan kapal dan fasilitas pelabuhan (*International Ship and Port Facility Security Code/SPS Code*) bertindak selaku komite keamanan pelabuhan (*Port Security Committee*). Pada tataran ini, Syahbandar bertindak atas nama pemerintah selaku *Designated Authority* yang berwenang menentukan tingkat keamanan di pelabuhan (*security level*).

Tanggungjawab atas kecelakaan kapal tidak saja dibebankan pada nahkoda, syahbandar, ABK ataupun pemilik kapal, bahkan kepada dinas perhubungan baik ditingkat Provinsi selaku pihak yang memberi izin berlayar kapal dan melakukan pengawasan pada transportasi laut sampai kepada Kementerian Perhubungan sebagai ujung tombak tertinggi pelayanan perhubungan dan secara tak langsung memberi tanggungjawab besar kepada Presiden selaku orang nomor satu di negeri ini, yang sampai saat ini belum melakukan blusukan ke lokasi peristiwa. Dalam rangka tindak lanjut mewujudkan tujuan negara sesuai dengan pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Negara harus serius memberikan perlindungan dan keselamatan bagi pengguna moda transportasi.

Penegakan hukum atas kasus kecelakaan transportasi hendaknya menjadi bahan evaluasi bersama. Tidak hanya untuk meningkatkan kualitas infrastruktur yang lebih baik tetapi juga memberikan efek jera terhadap pengguna sarana transportasi agar menciptakan budaya hukum masyarakat yang lebih tertib dan mengutamakan keselamatan dalam berkendara agar peristiwa serupa tidak kembali terulang. Tragedi Danau Toba haruslah diusut sampai tuntas dengan menggunakan langkah- langkah hukum baik administrasi, perdata maupun pidana. Pencarian korban yang hilang harus dilakukan secara maksimal. Terhadap aparat yang telah bertugas diberikan apresiasi, mudah- mudahan peristiwa kecelakaan transportasi ini menjadi peristiwa terakhir.

# **Politisasi Rekomendasi Mubalig**

Rekomendasi Menteri Agama mengenai 200 nama mubalig/dai yang menjadi rujukan untuk berceramah, beberapa waktu lalu telah dibuat. Lukman Hakim Saifuddin, selaku Menteri Agama, dalam siaran pers di laman kemenag.go.id, menyebutkan bahwa pemilihan 200 mubalig tersebut tidak sembarang, karena harus memenuhi tiga kriteria yaitu kriteria mubalig yang mempunyai keilmuan agama mumpuni, kriteria mubalig yang mempunyai reputasi baik dan yang terakhir kriteria mubalig yang berkomitmen kebangsaan tinggi. Rekomendasi menimbulkan pertanyaan bagi publik yakni bagaimana ukuran dan standar atas kriteria yang disebutkan itu dan siapa yang memiliki kewenangan untuk menguji kriteria mubalig. Tidak hanya itu, pertanyaan selanjutnya apakah yang menjadi dasar hukum Kemenag mengeluarkan rekomendasi? adakah anggaran yang dikeluarkan Kemenag atas rekomendasi ini serta seberapa penting dan urgensinya rekomendasi itu dibuat sehingga menurut hemat penulis Kemenag harusnya membuat dan memaparkan data serta bukti sebagai jawaban atas dasar pembuatan rekomendasi ini, jika tidak maka tak pelak rekomendasi ini hanya menimbulkan “bau amis” yang bertendensi kepada politisasi.

Indonesia adalah negara yang Berketuhanan sesuai dengan bunyi sila pertama Pancasila dan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945, Agama yang diakui di Indonesia ada 6 yakni Agama Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu, Buddha dan Kong Hu Cu. Adapun jumlah penganut agama Islam Menurut data BPS tahun 2010 sebesar 87,18% dari 237.641.326, 6,96% Protestan, 2,9% Katolik, 1,69% Hindu, 0,72% Buddha, 0,05% Kong Hu Cu, 0,13%. Berdasarkan jumlah penganut agama islam yang tersebar di 33 provinsi Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut apakah cukup hanya memuat 200 orang mubalig? Mengingat kebutuhan mubalig tidak hanya di ibukota negara atau provinsi saja, tetapi juga

pada daerah-daerah yang terdiri dari berbagai mesjid dan mushallah apakah cukup menjawab keresahan masyarakat atas mubalig sebagaimana yang menjadi alasan Kemenag membuat rekomendasi ini.

Kualitas dan kuantitas dalam beragama yang dinilai cukup memperhatikan. Ajaran agama harusnya menjadi jawaban atas berbagai permasalahan yang dihadapi negeri ini. Akan tetapi, sebagai negara yang Berketuhanan sikap dan tindakan penduduk Indonesia belumlah menunjukkan sikap sebagai penganut agama yang taat sesuai dengan petunjuk di dalam kitab suci. Berdasarkan data BPS menyebutkan Jumlah tindak kejahatan atau kriminal di Indonesia menunjukkan tren meningkat sejak 2014-2016. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik tersebut, angka kejahatan pada 2016 mencapai 357.197 kasus meningkat 1,2 persen dari tahun sebelumnya. Belum lagi problematika yang dihadapi bangsa ini yakni menipisnya semangat nasionalisme dan sikap patriotisme, Gerakan lesbian, gay, biseksual dan transgender (LGBT) sudah 'menjajah' hampir seluruh provinsi di Indonesia. Yang berdasarkan data Kementerian kesehatan tahun 2012, ada 1,095,970 pria yang hidup dengan perilaku seks sesama pria (LSL atau Lelaki Seks dengan Lelaki) yang tersebar di berbagai provinsi, dan berbagai aksi teror yang dilakukan oleh sekelompok orang mengatasnamakan agama. Untuk itulah diperlukan pemahaman atas agama yang sesuai dengan kitab suci agama yang dibantu oleh pemuka agama atau mubalig jika itu agama Islam, karena pada dasarnya berbagai kitab suci agama itu memerintahkan untuk melakukan kebaikan dan bukan sebaliknya.

Islam sebagai agama yang mayoritas di anut oleh penduduk Indonesia yang kerap menjadi “sasaran” atas kebijakan dari Kemenag yang sejatinya bukan hanya menaungi dan membuat kebijakan tentang agama Islam saja, tetapi mengapa kebijakan atau rekomendasi kemenag ini hanya ditujukan untuk agama Islam? Mengapa tidak ditujukan terhadap pemuka agama yang lain?. Menurut hemat penulis patut diduga telah terjadi “diskriminasi” atas

rekomendasi dan kebijakan yang tidak berimbang oleh Kemenag. Tidak hanya itu bahkan rekomendasi tersebut juga dapat berpotensi menyulut kegaduhan dan perpecahan seperti yang pernah dilakukan oleh penjajah melalui politik “*divide et impera*.”

Pembukaan UUD Tahun 1945 alinea keempat, menyebutkan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam rangka mencapai tujuan negara tersebut, Presiden dibantu oleh Menteri tidak terkecuali menteri agama. Menteri agama membuat berbagai kebijakan untuk mewujudkan tujuan negara. Kebijakan kemenag yang dinilai blunder itu tidak hanya terjadi pada kali ini saja, melainkan telah terjadi pada beberapa waktu sebelumnya yakni kebijakan tentang kewajiban membayar zakat bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) serta kebijakan penggunaan dana haji untuk pembangunan infrastruktur. Walaupun harus jujur kita akui bahwa cukup banyak juga capaian/kesuksesan kementerian agama khususnya mereka-mereka yang menjadi ujung tombak pelayanan ummat untuk itu diucapkan terimakasih. Dalam hal rekomendasi ini, penulis rasanya kurang yakin bahwa Presiden menyetujui rekomendasi tersebut sehingga Menteri Agama lebih cepat lebih baik mencabutnya sebelum presiden memerintahkannya kecuali sebaliknya.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden No. 83 Tahun 2015 tentang Kementerian Agama, mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Adapun fungsi Kementerian Agama dalam Pasal 3 disebutkan bahwa (a) perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang bimbingan masyarakat Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu, penyelenggaraan haji dan umrah, dan pendidikan agama dan keagamaan; (b) koordinasi pelaksanaan tugas,

pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agama; (c) pengelolaan barang milik/kekayaan Negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agama; (d) pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agama; (e) pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agama di daerah; (f) pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah; (g) pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang agama dan keagamaan; (h) pelaksanaan penyelenggaraan jaminan produk halal; dan i. pelaksanaan dukungan substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agama. Berdasarkan tupoksi dari Kemeng diatas, rekomendasi yang dibuat oleh kemenag tersebut dinilai bentuk penyelewengan dari fungsi dan tupoksi Kemenag.

Kalau pemerintah meminta data dan bukti kepada setiap orang yang akan melakukan kritik, maka dalam hal ini masyarakat meminta data dan bukti sebagai dasar kemenag membuat rekomendasi mubalig itu. Jika tanpa dan bahkan tak jua disampaikan standard alasan dan argumentasinya maka pantas diduga ini merupakan pancingan dan politisasi yang tentunya tidak ada alasan apapun untuk segera dihentikan dan jangan menggunakan dalih untuk argumentasi, kembalilah kepada tupoksi karena patut disinyalir rekomenadasi ini telah diluar kewenangan Menag apalagi tidak jelas standar penilaian yang digunakan, melayani dan membumikan Pancasila dan menihlkan politisasi atas setiap kebijakan yang dibuatnya karena rakyat sudah risih terhadap berbagai kebijakan yang “aneh” apalagi terkesan “nyeleneh” dan sarat akan kepentingan politik semata. Kita tunggu bersama.

# Pro-Kontra Penetapan Bencana Nasional

Penetapan status bencana nasional untuk Lombok menuai pro kontra. Dampak gempa Lombok sejak gempa pertama 6,4 Skala Richter pada Minggu (29/7) yang disusul gempa 7 Skala Richter pada Minggu (5/8), 6,5 Skala Richter pada Minggu (19/8) siang dan 6,9 Skala Richter pada Minggu (19/8) malam) menyebabkan 506 orang meninggal dunia. Selain itu, 431.416 orang mengungsi, 74.361 unit rumah rusak dan kerusakan lainnya. Kerusakan dan kerugian diperkirakan mencapai Rp7,7 triliun. Usulan agar gempa Lombok ditetapkan sebagai bencana nasional diakui sejumlah pihak memang menjadi pilihan dilematis bagi Jokowi. Namun sejauh ini belum terdengar realisasi dari kabar tersebut. Mengingat Lombok yang berdekatan dengan Pulau Bali itu termasuk destinasi favorit wisatawan lantaran kaya akan beragam jenis wisata alamnya. Bahkan Lombok juga ditetapkan oleh majalah wisata *Travel and Leisure* sebagai satu dari 15 pulau terbaik di dunia. Namun akibat gempa yang mengguncang Lombok, sejumlah pebisnis perjalanan pariwisata memproyeksikan potensi kehilangan pendapatan dari wisatawan mencapai Rp1 triliun sejak terjadi gempa. Jumlah ini terbilang tak sedikit. Tak heran jika pemerintah kemudian mempertimbangkan faktor tersebut untuk tak menetapkannya sebagai bencana nasional.

Penetapan status bencana nasional beserta segala upaya penanggulangannya adalah sesuai dengan amanat Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejauh ini, hanya bencana tsunami di Aceh pada 2004 yang ditetapkan sebagai bencana nasional. Hal ini disebabkan pemerintah daerah, baik provinsi dan kabupaten/kota termasuk unsur pusat di Aceh seperti Kodam dan Polda mengalami kolaps. Pemda setempat tidak berdaya sehingga menyerahkan ke Pemerintah Pusat dan kemudian menyatakan sebagai bencana nasional. Sehingga risikonya semua tugas Pemerintah Daerah diambil alih pusat termasuk pemerintahan umum, bukan hanya bencana saja. Dengan penetapan status bencana nasional maka terbuka pintu seluas-luasnya terhadap bantuan internasional oleh negara-negara lain dan masyarakat internasional untuk membantu penanganan kemanusiaan.

Bencana alam yang terjadi di Indonesia telah menelan banyak korban. Indonesia menempati peringkat kedua dalam data jumlah kematian tertinggi akibat bencana alam se-Asia Pasifik. Kerugian yang ditimbulkan akibat bencana di negeri ini juga sangat besar. Data yang dirilis dalam *the Asia Pacific Disaster Report* yang disusun oleh *The Economic and Social Commission for Asia and Pacific (ESCAP)* dan *the United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UN ISDR)* menunjukkan bahwa selama 20 tahun terakhir, berbagai bencana alam di Indonesia telah mengakibatkan kerugian ekonomi setidaknya 22,5 miliar \$ (Ulum 2013).

Bencana nasional membutuhkan bantuan berbagai pihak. Bantuan tersebut tidak saja diberikan oleh pemerintah, tetapi pihak lain, baik dari dalam negeri maupun pihak asing, turut berkontribusi dalam penanggulangan bencana, terutama pada tahap tanggap darurat bencana. Mereka tidak hanya memberikan bantuan tenaga medis, tetapi juga bantuan dalam bentuk uang dan barang dalam jumlah yang cukup besar. Namun demikian, carut marut pengelolaan

bantuan penanggulangan bencana sepertinya masih terus berlanjut. Untuk itu agar bantuan tersebut efektif, bantuan tersebut harus diawasi dengan berlandaskan keterbukaan serta akuntabilitas.

Ditinjau dari segi hukum, Pasal 1 UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mendefinisikan bencana sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. UU tersebut menjabarkan tiga belas jenis bencana yang rawan terjadi di Indonesia, yaitu gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, tanah longsor, gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Namun demikian, baik dalam badan maupun bagian penjelasan dari undang-undang tersebut belum terdapat definisi teknis dan operasional bencana serta batasan suatu kejadian untuk dikategorikan sebagai bencana yang dapat digunakan entitasentitas terkait sebagai dasar penggunaan anggaran.

Lebih lanjut, Pasal 7 ayat (1) UU tersebut berisi wewenang pemerintah untuk menetapkan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah dalam rangka penyelenggaraan penanggulangan bencana. Kemudian dalam ayat (2) menyatakan bahwa penetapan status dan tingkat bencana tersebut memuat indikator jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana, dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan. Selanjutnya pada ayat (3) menyatakan bahwa penetapan status tersebut diatur dengan Peraturan Presiden. Namun demikian, peraturan presiden yang mengatur standar pengategorian status bencana apakah termasuk bencana daerah atau nasional sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (3) belum ada. Selain itu, parameter dalam ayat (2) tersebut juga belum memuat detail untuk dapat menentukan tingkatan bencana.

Belum adanya kesepakatan yang jelas dan terukur untuk

menentukan sebuah peristiwa sebagai bencana dan menentukan status bencana dapat mengancam keefektifan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana. Hal ini akan berpengaruh pula pada akuntabilitas dan transparansi kegiatan dan pendanaan. Padahal, penetapan status bencana merupakan proses yang penting karena akan berdampak pada sistem penganggaran kegiatan penanggulangan bencana serta sumber dana penanggulangan bencana, dalam hal ini apakah bersumber dari APBD kabupaten/kota/provinsi atau APBN dan berimplikasi pula pada pengeralahan sumber daya yang ada. Ketidakjelasan penetapan tersebut dapat berpotensi pada pengeluaran dana secara sewenang-wenang oleh pihak-pihak terkait. Sebaliknya, manakala terdapat suatu kejadian yang seharusnya dianggap bencana tetapi tidak ditetapkan sebagai bencana dapat mengakibatkan anggaran tidak dapat dikeluarkan. Hal ini berpotensi meningkatkan korban jiwa dan kerugian harta benda.

Upaya pemerintah daerah menanggulangi bencana ini belum cukup. Ketidakmampuan pemerintah daerah dalam melakukan penanggulangan bencana Lombok harus direspon cepat oleh Presiden, hal itu dapat dilihat dari surat yang dibuat oleh DPRD NTB sebagai representatif rakyat dan bahkan Gubernur yang meminta bantuan kepada kepala daerah. Lebih lanjut, terdapat pula respon Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) yang sudah menerbitkan dua surat edaran yang isinya meminta seluruh pemerintah daerah membantu penanganan dampak gempa bumi di Nusa Tenggara Barat (NTB). Surat itu keluar sebagai respons atas permohonan bantuan yang disampaikan Gubernur NTB Tuan Guru Bajang (TGB) Muhammad Zainul Majdi ke seluruh kepala daerah tingkat provinsi pada 6 Agustus lalu. Kedua surat itu telah ditandatangani Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo, Senin (20/8/2018), dan ditujukan masing-masing kepada gubernur dan bupati atau wali kota seluruh Indonesia. Melalui dua surat itu, Tjahjo minta setiap daerah membantu korban gempa Lombok dengan menyisihkan dana APBD dari pos Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) tahun sebelumnya, atau menggeser pengeluaran di pos belanja tidak

terduga pada APBD tahun berjalan. Ada dua salinan surat yang ditandatangani Mendagri. Satu surat bernomor 977/6131/SJ ditujukan untuk gubernur seluruh Indonesia, dan satu surat lainnya bernomor 977/6132/SJ ditujukan untuk bupati/walikota seluruh Indonesia.

Dikeluarkannya Inpres (instruksi presiden) bukan pilihan yang tepat dalam menjawab masalah ini. Seandainya pun itu ada dan tepat, maka yang paling mendasar adalah menyatakan peristiwa itu sebagai bencana nasional. Bahwa keterlambatan dalam menyatakan status bencana nasional apalagi karena faktor untung-rugi terganggunya dunia pariwisata, bila benar, maka dapat dikatakan alasan tersebut “ngawur” menapikan fungsi negara yang harusnya segera dalam waktu sesingkat-singkatnya memberikan kepastian status sebagai bencana nasional. Cukuplah bencana sinabung yang tak kunjung ditetapkan sebagai bencana nasional, namun tidak untuk Lombok. Sinyalemen faktor anggaran yang tidak mendukung inilah rumor yang berkembang sehingga status bencana nasional itu tak kunjung ditetapkan. Sehingga dituntut keterbukaan. Jika tidak, maka fungsi negara telah diabaikan. Maka itu, kiranya Presiden segera menetapkan status bencana nasional untuk Lombok.

Walaupun begitu pantas diberikan apresiasi terhadap pemerintah daerah atas upaya dan usaha yang semampunya untuk mengatasi bencana tersebut, serta terhadap semua pihak yang turut serta membantu meringankan derita korban bencana. Semoga kiranya mendapat balasan yang setimpal dan terhadap korban diberikan ketabahan dan keikhlasan.

# Serbuan Tenaga Kerja Asing (TKA)

"Serbuan" tenaga kerja asing (TKA) secara legal maupun ilegal telah menimbulkan ketakutan dan keresahan di masyarakat. Berdasarkan data hasil Sidak yang dilakukan Kementerian Tenaga Kerja (Kemenaker), sejak tahun 2016, ditemukan TKA ilegal sebanyak 1.383 orang. Pelanggaran yang dilakukan terdiri dari TKA yang bekerja tanpa Izin Menggunakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) sebanyak 820 orang (hampir 60%) dan sisanya merupakan TKA dengan penyalahgunaan jabatan (Kemenaker, 2016). Jumlah tenaga kerja asing yang masuk ke Indonesia tahun 2017 saja, berdasarkan data Kementerian Tenaga Kerja yang dikutip dari laman (cnnindonesia.com) mencapai 126 ribu orang atau meningkat 69,85 persen dibandingkan akhir 2016 sebanyak 74.813 orang. Adapun yang menjadi mayoritas pekerja tersebut adalah berasal dari China. Tidak hanya itu, beberapa waktu lalu, Presiden telah membuat peraturan presiden (Perpres) No. 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Melalui Perpres yang akan berlaku tiga bulan mendatang tersebut, membuka celah yang lebar untuk kedatangan TKA ke Indonesia, karena Perpres tersebut bertujuan untuk memudahkan proses izin TKA.

Mengutip data dari Laporan 3 Tahun Jokowi-JK, pada bulan Agustus 2017 IMTA telah diterbitkan untuk 83.578 orang, dengan rincian 68.420 pekerja *white collar* dan 15.158 pekerja *blue collar*. Jumlah tersebut meningkat 12,66% dari tahun 2016 yang sebesar 74.183 orang. Berdasarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja (Permenaker) 357/2013, Permenaker 359/2013, Permenaker 14/2015, dan Permenaker 15/2015, *white collar* adalah tenaga kerja profesional, konsultan, manajer, direksi, supervisor, dan komisaris. Sementara, *blue collar* adalah tenaga kerja teknisi terlampir. pemerintah juga secara tegas telah menyebutkan bahwa hanya memberikan izin kerja bagi TKA yang keahliannya khusus, dan melarang yang hendak bekerja sebagai buruh kasar. Namun,

pertumbuhan TKA *blue collar* yang terus meningkat perlu diwaspadai, mengingat menurut definisi tenaga kerja *blue collar* secara global adalah pekerja buruh dengan bayaran per jam (Investopedia). Pemerintah tidak boleh kecolongan dan harus tegas di sisi ini.

Gegap gempita TKA ke Indonesia merupakan salah satu dampak investasi asing di Indonesia. Tidak bisa dipungkiri, dengan keterbatasan dana dalam negeri untuk memenuhi hajat hidup masyarakat Indonesia yang kian bertambah, modal asing yang masuk melalui investasi laksana pelita dalam kegelapan. Indonesia sebagai penganut sistem ekonomi terbuka memberikan kesempatan bagi investor asing untuk terlibat dalam perekonomian domestik melalui Penanaman Modal Asing (PMA), sehingga dengan modal asing tersebut menciptakan kesempatan kerja bagi tenaga kerja lokal maupun tenaga kerja asing. Pantas diberi apresiasi atas usaha pemerintah menarik dana investor asing melalui penanaman modal dengan “merelakan” masuknya TKA, namun kedaulatan Indonesia tidak bisa dibeli dengan materi, untuk itu segala bentuk invasi atas nama investasi harus kita waspadai.

Keberadaan TKA semacam jadi “simalakama” untuk pemerintah, di satu sisi membuka peluang masuknya modal asing untuk pembangunan negeri dan terciptanya proses transfer pengetahuan dan teknologi dari TKA ke tenaga kerja lokal. Namun di sisi lain, keberadaan TKA tanpa diimbangi dengan peraturan yang ketat dan pengawasan yang maksimal akan membuka kesempatan terjadinya pelanggaran. Berdasarkan data Kemenaker tahun 2017, pengawas TKA berjumlah 2.294 orang, terdiri dari pengawas umum, spesialis dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Jumlah tersebut belum mampu menjangkau TKA sebesar 71.025 orang yang merupakan TKA legal, belum lagi TKA ilegal. Tenaga pengawas tersebut juga harus mengawasi sejumlah 216.547 perusahaan, pertanyaannya dengan keterbatasan jumlah pengawas tersebut, apakah mampu bekerja optimal untuk mengawasi banyaknya TKA yang masuk apalagi dengan dipermudah izinnya

melalui Perpres No. 20 Tahun 2018. Jika tidak maka keadaan tersebut akan berpotensi munculnya tenaga kerja asing illegal dan bahkan sampai berdampak pada pemutusan hubungan kerja bagi tenaga kerja Indonesia karena dinilai tidak mampu bersaing dengan TKA yang sejatinya telah memiliki keahlian. Sehingga amanat konstitusi Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 berpotensi tidak dapat terlaksana.

Perubahan Permenaker No.12 Tahun 2013 menjadi Permenaker No 16 Tahun 2015 dan diubah lagi menjadi Permenaker 35 Tahun 2015 tentang perubahan atas Permenaker No.16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan TKA. Perubahan tersebut juga menjadi salah satu “celah” masuknya TKA ke Indonesia dan cenderung melonggarkan penggunaan TKA, khususnya dilihat dari penghapusan mengenai syarat dapat berkomunikasi dalam bahasa Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 26 ayat (1) huruf d, Permenaker No.12 Tahun 2013. Melalui Permenaker Nomor 16 Tahun 2015 sudah dihilangkan syarat berkomunikasi menggunakan bahasa Indonesia bagi TKA.

Penggunaan bahasa Indonesia adalah suatu kewajiban yang tidak boleh diabaikan. Bahasa Indonesia merupakan identitas nasional bangsa Indonesia yang menjadi simbol kedaulatan dan kehormatan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 36 UUD 1945 yang kemudian diundangkan dalam Undang-undang No. 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan. Dalam upaya transfer ilmu pengetahuan oleh TKA kepada tenaga kerja lokal maka pilihannya dengan menggunakan bahasa Indonesia. Apakah syarat bahasa Indonesia bagi TKA adalah salah satu syarat yang memberatkan pemodal Jangan hanya karena demi menarik dana investor asing, “menggadaikan” identitas negara. Alasan penghapusan syarat bahasa Indonesia bagi TKA terkesan mengada-ada jika untuk menarik minat investor asing. Apalagi pasca ditandatanganinya Perpres No. 20 Tahun 2018 yang mempermudah izin bagi TKA untuk masuk ke Indonesia. Menurut penulis bahasa bukan kendala

utama larinya investasi, yang menjadi kendala utama adalah stabilitasi politik dan peraturan pemerintah yang selalu berubah ubah

Tidak ada alasan bagi pemerintah untuk menghapuskan syarat bahasa Indonesia bagi TKA melalui Permenker No. 6 Tahun 2015 tersebut. Apalagi kedudukan peraturan menteri berada dalam tingkatan lebih rendah dari Undang-Undang sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Apalagi mengingat asas *lex superior derogate lex inferior* yang menyatakan bahwa undang-undang yang lebih tinggi kedudukannya mengalahkan dan mengesampingkan undang-undang yang posisinya lebih rendah. Untuk itu Permenker No. 16 Tahun 2015 berpotensi batal demi hukum.

Kemudian dampak disahkan Perpres No. 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing, maka tugas pemerintah saat ini akan lebih berat lagi, karena selain menciptakan atau membuka lapangan pekerjaan bagi rakyat Indonesia yang pengangguran, pemerintah juga harus memberikan pelatihan kepada setiap tenaga kerja agar dapat bersaing dengan tenaga kerja asing. Berdasarkan Data Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan bahwa jumlah pengangguran terbuka di Indonesia per Februari 2017 mencapai 7,01 juta orang, tingkat pengangguran terbuka untuk kelompok berpendidikan Sekolah Menengah Kejuruan paling tinggi di antara lulusan pendidikan yang lain yaitu 9,27 persen, diikuti Sekolah Menengah Atas (7,03 persen) serta diploma I/II/II 6,35 persen.

Sedikitnya 6 ketentuan yang diatur Perpres No.20 Tahun 2018 yang penulis himpun dari laman ([hukumonline.com](http://hukumonline.com)). *Pertama*, Pasal 42-49 Undang-undang No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mewajibkan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA), tapi dalam Perpres ada celah bagi pemberi kerja untuk menghindari kewajiban itu walau terbatas untuk jenis pekerjaan direksi dan komisaris serta TKA yang dibutuhkan

pemerintah. *Kedua*, ketentuan mengenai visa tinggal terbatas (Vitas) yang bisa diurus di perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, memberi ruang bagi TKA untuk bisa bekerja terlebih dulu di Indonesia setelah itu mengurus izin kerja. *Ketiga*, Pasal 6 ayat (1) Perpres No.20 Tahun 2018 berpotensi menutup kesempatan bagi pekerja profesional lokal untuk menempati jabatan di perusahaan karena TKA boleh menjabat posisi yang sama pada perusahaan yang berbeda. *Keempat*, Perpres No. 20 Tahun 2018 menghapus IMTA sehingga akan menyulitkan aparat untuk melakukan pengawasan. Regulasi itu menyatakan pengesahan RPTKA adalah IMTA, padahal keliru karena kedua hal tersebut berbeda. *Kelima*, Pasal 10 Perpres No.20 Tahun 2018 menyebut RPTKA tidak dibutuhkan bagi komisaris dan direksi serta TKA yang dibutuhkan pemerintah. *Keenam*, adanya Vitas dan izin tinggal terbatas (Itas) sebagaimana diatur Pasal 17 Perpres No.20 Tahun 2018 membuka ruang TKA untuk bekerja tanpa pemberi kerja yang berbadan hukum. Padahal Pasal 42 UU Ketenagakerjaan melarang perseorangan mempekerjakan TKA

# **Kajian Zakat**

Pancasila sebagai dasar negara, sumber dari segala sumber hukum meletakkan sila pertama yaitu “Ketuhanan Yang Maha Esa.” Negara Pancasila pada hakikatnya adalah negara Kebangsaan yang Ber-Ketuhanan yang Maha Esa. Landasan pokok sebagai pangkal tolak paham tersebut adalah Tuhan adalah sebagai Sang Pencipta segala sesuatu (kausa prima). Kodrat alam semesta, keselarasan antara mikro kosmos dan makro kosmos, keteraturan segala ciptaan, kesatuan saling berhubungan dan saling ketergantungan. Untuk itu, segala aspek penyelenggaraan Negara harus sesuai dengan hakikat nilai-nilai yang berasal dari Tuhan baik material maupun spiritual sesuai dengan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945.

Dalam rangka menjalankan kewajiban menjalankan perintah Tuhan Yang Maha Esa, maka dibentuklah seperangkat aturan untuk menjamin kepastian hukum di negara hukum Indonesia. Untuk itu, pemerintah berinisiatif membuat peraturan tentang zakat untuk ASN Muslim, sebab zakat menempati deret rukun setelah shalat, ibadah yang paling ditekankan dalam Islam karena menjadi cermin dari praktik paling konkret penghambaan kepada Tuhan. Akan tetapi yang menjadi persoalan adalah sikap pemerintah yang tidak konsisten. Bagaimana tidak, di satu sisi jika berhubungan dengan jaminan kepastian akan produk halal yang menjadi kewajiban setiap muslim seolah “tidak mau tahu” demikian juga halnya dengan gerakan-gerakan ormas islam yang dianggap radikal, atau “penganiayaan” terhadap beberapa ustadz di waktu subuh, beberapa waktu silam tak juga menemui titik terang namun jika berhubungan dengan perintah yang mengandung “uang” di dalamnya seperti zakat dan haji maka pemerintah tidak akan berpikir panjang untuk membuat regulasi dan menerapkannya.

Jumlah penduduk Indonesia menurut perkiraan BPS tahun 2015 sebesar 255,5 juta jiwa dan di tahun 2035 akan mencapai 305,4 juta jiwa. Asumsi jumlah muslim Indonesia 83% dari

populasi maka potensi wajib zakat tahun 2015 sebanyak 212 juta jiwa dan di tahun 2035 mencapai 253 juta jiwa. Saat ini, jumlah ASN di seluruh Indonesia lebih dari 4,4 juta orang. Jika persentase ASN yang beragama Islam sebanyak 80-85 persen, wajib zakat ASN ada pada kisaran 3,5 juta sampai 3,7 juta orang. Adapun Total penghimpunan khusus dana zakat, infak, dan sedekah (ZIS) Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sepanjang tahun 2017 mencapai Rp155 miliar. Pengelolaan dana zakat, infaq, sadhaqah (zis) ini meningkat 40 persen dari tahun 2016 yang mencapai sebesar Rp 111 miliar (Sumber: <http://pusat.baznas.go.id>)

Menteri Agama (Menag) Lukman Hakim Saifuddin selaku repress entatif dari pemerintah sedang menyiapkan Peraturan Presiden (Perpres) tentang pungutan zakat bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang beragama Muslim. Kewajiban zakat tersebut adalah sebesar 2,5 persen dari total gaji ASN. Kebijakan Menag tersebut menuai pro dan kontra di kalangan masyarakat, khususnya ASN Muslim sebagai pihak (terlibat). Zakat merupakan kewajiban bagi setiap muslim yang menjadi bagian dari rukun Islam. Kata zakat berasal dari Bahasa Arab yaitu *zaka* (bagian dari kata masdar) yang berarti berkah, tumbuh, bersih dan baik. Zakat menurut istilah, dalam kitab al- Hâwî, al-Mawardi menjelaskan definisi zakat yakni pengambilan tertentu dari harta yang tertentu, menurut sifat-sifat tertentu, dan untuk diberikan kepada golongan tertentu. Pengertian zakat dalam Pasal 1 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2011 tentang Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.

Kata zakat Dalam al-Qur'an terdapat 32 kali, bahkan sebanyak 82 kali diulang sebutannya dengan memakai kata-kata yang sinonim dengannya, yaitu sedekah dan infak. Kewajiban membayar zakat ditegaskan Allah S.W.T dalam Al-Qur'an Surat At-Taubah Ayat 103 : *"Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendo'alah untuk mereka. Sesungguhnya do'a kamu itu (menjadi)*

*ketenteraman jiwa bagi mereka. dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.” Rasulullah saw bersabda, “Islam dibangun di atas lima perkara: bersaksi bahwa tidak ada Tuhan kecuali Allah dan Muhammad adalah utusan-Nya; mendirikan salat; melaksanakan puasa (di bulan Ramadan); menunaikan zakat; dan berhaji ke Baitullah (bagi yang mampu)” (HR. Muslim).*

## **Pengelolaan Zakat Di Indonesia**

Pengelolaan zakat di Indonesia telah dilakukan sejak masa orde lama. Tahun 1951 Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran Nomor: A/VII/17367, tanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah. Kementerian Agama melakukan pengawasan supaya pemakaian dan pembagian hasil pungutan zakat berlangsung menurut hukum agama. Kementerian Agama mulai menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pelaksanaan Zakat dan Rencana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (RPPUU) tentang Pelaksanaan Pengumpulan dan Pembagian Zakat serta Pembentukan Baitul Mal pada tahun 1964. Sayangnya, kedua perangkat peraturan tersebut belum sempat diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun kepada Presiden. Perhatian Pemerintah terhadap lembaga zakat ini mulai meningkat sekitar tahun 1968. Saat itu diterbitkanlah peraturan Menteri Agama Nomor 4 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan Nomor 5/1968 tentang pembentukan Baitul Mal (Balai Harta Kekayaan) di tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/kotamadya.

Zaman orde baru, Presiden Soeharto pada 8 November 1968 pernah menerbitkan pengumuman Presiden RI No. I tahun 1968. Isinya antara lain menjelaskan bahwa masyarakat dapat mengirimkan zakat, derma atau sedekahnya kepada Presiden Soeharto pribadi. Terbitnya peraturan tersebut merupakan bukti keseriusan Presiden Soeharto dalam menghimpun zakat yang sebelumnya disampaikan dalam Peringatan Isra Mikraj di Istana Negara 26 Oktober 1968.

Setahun kemudian, Presiden Soeharto mengeluarkan

Keppres tanggal 21 Mei 1969 untuk membentuk Panitia Zakat yang diketuai oleh Menteri Kesejahteraan Rakyat Idham Chalid. Tim ini ditugaskan untuk lebih meningkatkan pemasukan uang zakat dan cara-cara penggunaannya agar sesuai dengan ajaran Islam.

Pada masa reformasi, Pengelolaan zakat yang bersifat nasional semakin intensif setelah diterbitkannya UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Dalam UU ini, membuat terobosan tentang zakat yang tidak dikenal di zaman Rasulullah S.A.W. yaitu Zakat untuk hasil pendapat ini juga dikenal dengan sebutan zakat profesi. Undang-undang inilah yang menjadi landasan legal formal pelaksanaan zakat di Indonesia. Sebagai konsekuensinya, Pemerintah (mulai dari pusat sampai daerah) wajib memfasilitasi terbentuknya lembaga pengelola zakat, yakni BAZNAS untuk tingkat pusat, dan Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA) untuk tingkat daerah. BAZNAS ini dibentuk berdasarkan Kepres No. 8/2001 tanggal 17 Januari 2001.

Kemudian lahirnya UU No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menggantikan UU No. 38 Tahun 1999. UU No. 23/2011 ini memicu kontroversi yang tajam dan tarik-menarik pengelolaan zakat nasional di ranah publik, khususnya antara pemerintah dan masyarakat sipil. Debat publik yang memanas tentang undang-undang yang baru seumur jagung ini berakhir di Mahkamah Konstitusi (MK). Permohonan uji materil (*judicial review*) UU No. 23/2011 diajukan ke MK oleh puluhan Lembaga Amil Zakat (LAZ) termasuk dua LAZ terbesar, yakni Dompet Dhuafa dan Rumah Zakat, yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat Zakat (KOMAZ) Indonesia pada 16 Agustus 2012. Adapun Permohonan yang dikabulkan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No.86/PUU-X/2012, tertanggal 28 Februari 2013, yang diucapkan 31 Oktober 2013 adalah *Pertama*, Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b bahwa, syarat pendirian LAZ harus “terdaftar sebagai ormas Islam” dan “berbentuk lembaga berbadan hukum” yang semula bersifat kumulatif, diubah menjadi bersifat alternatif, dan tetap harus

mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang. *Kedua*, Pasal 18 ayat (2) huruf d, bahwa syarat pendirian LAZ harus “memiliki pengawas syariat” diubah menjadi memiliki pengawas syariat baik internal maupun eksternal. *Ketiga*, Pasal 38 dan 41, frasa “setiap orang” diubah dengan mengecualikan amil perseorangan dan amil tradisional (tokoh umat Islam, alim ulama dan pengurus mesjid) di wilayah yang belum terjangkau BAZ dan LAZ, cukup dengan memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat kepada pejabat yang berwenang.

### **Perpres Zakat ASN Muslim**

Berdasar Pasal 1 angka 6 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didefinisikan Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Peraturan (*regels*) selalu bersifat umum, abstrak dan berlaku secara terus menerus (*dauerhaftig*) serta berlaku secara umum.

Menurut Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Dalam Penjelasan Pasal 13, Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang- Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya. Adapun yang menjadi Fungsi Perpres, menurut pandangan ahli disebutkan *Pertama*, Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (atribusi). *Kedua*, Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya (delegasi). *Ketiga*, Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Peraturan Pemerintah, meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya (Farida 2007: 223-225).

## **Pengelolaan Zakat di Negara Lain**

Negara Malaysia zakat sebagai pengurang pajak. UU zakat di Malaysia mencantumkan sanksi bagi wajib zakat yang tak membayarkan zakatnya. Adapun sanksi itu berupa perdata dan pidana. Dimana sanksi itu hanya berlaku pada masyarakat yang berprofesi sebagai petani, pedagang dan peternak. Pendistribusian zakat di Malaysia berupa bantuan langsung dan bantuan tak langsung, contoh, bantuan langsung untuk Fakir dan Miskin semisal bantuan makanan, bantuan keuangan, bantuan medis, sekolah, seragam sekolah, kontrak rumah, bencana alam, pernikahan dan usaha. Bantuan tidak langsung dapat berbentuk pemberian manfaat tidak langsung, seperti Institut Kemahiran Baitulmal (IKB) yang giat melakukan pembinaan, pelayanan pelatihan keterampilan untuk fakir miskin.

Pengelolaan zakat di bawah pengawasan langsung Majelis Agama Islam di setiap negeri bagian yang berjumlah sebanyak 14 buah. Pusat Pungutan Zakat (PPZ) di Malaysia berada di bawah Majelis Agama Islam Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur (MAIWP) yang bertanggung jawab untuk zakat dan wakaf. Sistem pengelolaan zakat di Malaysia dapat di kategorikan dalam tiga jenis. *Pertama*, Sistem korporasi, dimana pengumpulan dan pendistribusian zakat dikelola oleh sebuah korporasi; sistem ini di terapkan di wilayah Selangor, Sarawak, dan Penang. *Kedua*, sistem semi-korporasi, dimana perusahaan hanya mengelola proses pengumpulan zakat, sedangkan proses distribusi ditangani oleh pemerintah negara bagian; mekanisme ini diterapkan di Malaka, Negeri Sembilang, Pahang, dan wilayah federal. *Ketiga*, pengelolaan secara penuh oleh pemerintah negara bagian atau mejelis Agama Islam, yang diterapkan pada wilayah-wilayah lain.

Negara Sudan, melalui Undang-Undang Zakat Sudan juga memperluas subjek harta wajib zakat khususnya harta penghasilan dari *Mustaghillat* (*Mustaghillat* ialah: harta benda yang secara a'inyanya tidak wajib zakat, dan tidak diputar dalam perdagangannya, tetapi ia menghasilkan bagi pemiliknya, baik dengan cara

menyewakannya atau menjual apa yang dihasilkan (Yusuf Al-Qardhawi). Penghasilan dari *Mustaghillat* meliputi: (1) penghasilan bersih dari hasil penyewaan atau kontrakan, (2) penghasilan dari pertanian, (3) penghasilan dari binatang ternak, dan (4) penghasilan bersih dari jasa transportasi. UU zakat juga mewajibkan zakat atas penghasilan dari profesi mencakup gaji para pegawai dan profesional serta penghasilan sampingan lainnya. Pembayaran zakat dilakukan dengan syarat penghasilan tersebut melebihi kebutuhan pokok minimal, dan wakat yang dikeluarkan tarifnya 2,5 persen. Yang mana standar kebutuhan pokok ditetapkan oleh Majelis Fatwa. Kebijakan menariknya adalah UU zakat sudah memberikan hak kepada muzaki untuk membagikan kepada *mustahik* dari keluarga dekat sebesar 20% dari dana wajib zakat. Hal ini memberikan ruang bagi masyarakat untuk menjaga hubungan baik diantara masyarakat sudan satu dengan lainnya. Pengelolaan zakat di Sudan di pisah dengan pengelolaan pajak, di mana menurut mereka pajak dan zakat itu berbeda.

Di dalam UU zakat di sudan di terangkan bahwa zakat khusus bagi muslimin yang di serahkan ke dewan zakat, adapun pajak buat non muslim yang diserahkan ke pemerintah. Dalam UU zakat di sudan tersebut juga dijelaskan sanksi bagi orang yang menolak, menghindari kewajiban dan berkelit dari pembayaran zakat dengan denda maksimal dua kali lipat zakat yang harus ditunaikan apabila penolakan tersebut secara sengaja dan melawan hukum, sedangkan hukuman kurungan satu tahun bagi yang menolak dengan sengaja pengisian laporan yang diajukan oleh Dewan Zakat kepada *muzakki*.

## **Penutup**

Penulis memberi apresiasi terhadap sikap pemerintah dalam rangka membumikan Pancasila dengan membuat berbagai kebijakan untuk dan atas nama syariat agama. Akan tetapi, penulis juga menunggu kebijakan pemerintah mengenai syariat islam lainnya.

Pengelolaan zakat pada dasarnya harus dilakukan dengan

profesionalisme, transparan dan akuntabilitas karena zakat tersebut dikelola dengan *lillahi ta'ala*, niat karena Allah S.W.T. yang secara otomatis jika pengelolaan zakat tidak baik maka ancaman terhadap perbuatan tersebut tidak hanya hukuman pidana di dunia melainkan juga adzab Allah di akhirat.

# Kritisi Hukum Pertambangan

*“Aku tinggalkan Kekayaan alam Indonesia, biar semua negara besar dunia iri dengan Indonesia, dan aku tinggalkan hingga bangsa Indonesia sendiri yang mengolahnya”* (Ir. Soekarno).

Indonesia negeri yang kaya raya akan sumber daya alam (SDA), harusnya dikelola sesuai dengan Pancasila dan Konstitusi. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Bunyi pasal ini memberikan keleluasan kepada negara untuk memaksimalkan potensi yang ada dalam bumi negara Indonesia dengan mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), serta pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Istilah hukum pertambangan (*mining law*) dalam *black law dictionary*, diartikan sebagai *“the act of appropriating a mining claim (parcel of land containing precious metal in its soil or rock) according to certain established rule.”* Artinya, hukum pertambangan adalah ketentuan yang khusus yang mengatur hak menambang (bagian dari tanah yang mengandung logam berharga di dalam tanah atau bebatuan) menurut aturan-aturan yang ditetapkan. Adapun pengertian pertambangan berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan dan Mineral Batubara (Minerba) adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang. Terdapat tiga unsur penting dalam definisi hukum pertambangan yaitu adanya kaidah hukum, adanya kewenangan negara dalam pengelolaan bahan galian, dan

adanya hubungan hukum antara negara dengan orang dan/atau badan hukum dalam pengusahaan bahan galian. Namun, problematikanya adalah rendahnya pendapatan negara dan kemiskinan masyarakat disekitarnya serta dahsyatnya kerusakan lingkungan.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menjelaskan, PT. Freeport Indonesia (PTFI). Perusahaan McMoran yang merupakan salah satu perusahaan pengeloaan pertambangan di Indonesia, diduga menyebabkan kerusakan lingkungan di Papua karena diduga membuang limbah hasil penambangan ke hutan, sungai, muara, dan laut dengan total potensi kerugian lingkungan yang ditimbulkan mencapai Rp185 T (Sumber: Bisnis.Tempo.com).

Padahal Perintah untuk menjaga lingkungan telah tegas dinyatakan dalam berbagai Kitab Suci. Dalam Al-Qur'an Surah Al A'raf ayat 56 berbunyi, *“Dan janganlah kamu berbuat kerusakan di muka bumi sesudah (Allah) memperbaikinya dan berdo'alah kepadanya dengan rasa takut (tidak akan diterima) dan harapan (akan dikabulkan). Sesungguhnya rahmat Allah amat dekat kepada orang-orang yang berbuat baik”*. Dalam Alkitab berbunyi, *“Tuhan memerintahkan manusia untuk memelihara dan merawat ciptaanNya. Inilah dasar utama bagi manusia untuk tidak merusak alam ciptaan Tuhan. Setelah selesai proses penciptaan, Tuhan melihatsemua ciptaanNya itu amat baik”* (Kejadian 1:31).

Setelah perang dunia ke-II yang dimenangkan oleh Amerika, membuat negara tersebut mengalami permasalahan rumit salah satunya hutang yang melilit sehingga dibutuhkan cara jitu untuk membayarnya dan membangun kembali negaranya. Dari sekian banyak pilihan maka niat para penjajah yang dikenal 3G (*Glory, Gospel, Gold*) menjadi pilihan prioritas namun dikarenakan bangsa-bangsa jajahan di Asia dan Afrika sudah merdeka maka untuk kembali menjajah secara langsung hampir tidak mungkin, maka digunakan cara baru melalui keunggulan teknologi yang menghasilkan data, kemudian digunakanlah lembaga investasi dilegitimasi melalui kontrak, yang sesungguhnya merupakan bentuk penjajahan baru (neo- imperialisme) dengan payung investasi,

kerjasama melalui hukum kontrak. Lalu dari sekian banyak jenis tambang emas, uranium lebih menggiurkan seiring dengan perkembangan ilmu dan teknologi khususnya di bidang nuklir, apakah untuk energi, persenjataan dll. Dari berbagai sumber, walaupun harus perlu (diklarifikasi, validasi dan verifikasi) bahwa tambang Papua menghasilkan uranium. Hal ini terus dibantah. Namun kemudian apakah itu dapat dipercaya? hemat saya perlu kajian yang lebih komprehensif dengan data untuk memastikannya sebab hingga hari ini bahkan namanya saja masih tembaga pura, jumlah yang sudah dikeruk tidak dapat informasinya apalagi apakah jenis- jenis tambangnya termasuk uranium.

Di sisi lain, pembentukan *holding* pertambangan juga menjadi problematika yang menuai pro-kontra. Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Ke PT. Inalum (Persero) sebagai dasar hukum, tegas menyatakan persetujuan Pembentukan *holding* pertambangan. Pihak kontra menyatakan bahwa *holding* pertambangan bukanlah pilihan yang menguntungkan. Pada tahun 2016, kerugian *holding* perkebunan mencapai Rp 2 T padahal sebelumnya keuntungannya mencapai Rp 250 M, hutang juga meningkat menjadi Rp 60,2 T (Sumber: Kontan.co.id).  *Holding* bertentangan dengan UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU BUMN serta tidak melibatkan DPR. Lebih parah lagi, *holding* ini melanggar Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Demikian juga keharusan naskah akademik dalam peraturan pemerintah ini (sesuai dengan UU No. 12/11). Sedangkan alasan yang pro bahwa uji materil terhadap PP ini telah tuntas dengan ditolaknya oleh MA. Pemerintah menegaskan bahwa pilihan ini adalah langkah terbaik dan strategis yang “naga-naganya” untuk membeli saham PT. Freeport. Padahal, siapapun tahu kontrak Freeport akan berakhir tahun tahun 2021, tetapi pembangunan smelter yang menjadi kewajiban tak kunjung dipenuhi serta diperparah dengan dampak lingkungan yang ditimbulkan. Oleh karena itu, mengapa tidak ditunggu sampai kontrak berakhir tahun 2021? Sekarang harusnya fokus meminta pertanggungjawaban transparansi dan akuntabilitas PT. Freeport

tentang jumlah hasil tambang yang mereka keruk, kaitannya dengan pidana perusakan lingkungan. Aneh, sudah “dipermainkan” sedemikian rupa, “informasi tertutup,” tetapi kok “ngotot” bahkan semangat yang menggebu-gebu untuk membeli sahamnya (yang ditentukan oleh Freeport), pantas dipertanyakan nasionalisme dan patriotismenya.

Perizinan atau izin merupakan pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga (Philipus M. Hadjon:1993). Defenisi ringkas izin adalah pembolehan terhadap suatu larangan, untuk itu izin hanya dimonopoli negara dalam rangka menata, mengatur, mengawasi dan memastikan agar semua hal yang berkait dengan hukum sesuai dengan Konstitusi negara khususnya Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Hal penting dari dokumen perizinan adalah SEMDAL/AMDAL dalam kaitannya dengan dampak lingkungan.

Berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009 terdapat 3 (tiga) jenis izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah (Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota) sesuai dengan kewenangannya, yaitu: Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK), dan Izin Pertambangan Rakyat (IUR). Tumpang tindih (tarik menarik atau membiarkan) perizinan menjadi problematika tambahan khususnya antara pusat dengan daerah. Banyak perizinan yang tumpang tindih diberikan oleh pemerintah daerah.

### **Data Izin Usaha Pertambangan Indonesia**

KPK menemukan potensi kerugian negara dari royalti yang belum dibayarkan sepanjang 2010-2012 mencapai 1,22 M dollar AS atau sekitar Rp12 T dari lima produksi mineral terbesar yaitu nikel, bijih besi, timbal, bauksit dan mangan sebesar 24,6 juta dolar AS. Sayangnya, belum ada pemberian sanksi administratis seperti pencabutan izin perusahaan apalagi sanksi pidana terkait hal ini (Sumber: Kompas.com)

Berdasarkan laporan *Publish What You Pay* (PWYP), jumlah IUP sebanyak 750 di 2001 melonjak hingga lebih dari 10.000 IUP di 2010. Dari 10.000 IUP, 40% di antaranya merupakan IUP batu bara dengan total mencapai 16,27 juta hektar. Tapi dari 10.000 IUP tersebut, sekitar 35% di antaranya tidak *Clean and Clear* (*CnC*), alias bodong karena penerbitannya tak sesuai aturan. Sejak 2014 sampai April 2017 tercatat 776 izin tambang atau 3,56 juta hektar tambang batu bara dicabut atau diakhiri oleh kepala daerah karena diketahui berstatus non-*CnC* dan masih dalam tahapan eksplorasi. IUP batu bara yang tersisa sampai April 2017 mencapai 2.966 di mana 52% atau 1.561 IUP diketahui telah habis masaberlakunya pada Desember 2016. Sedangkan sisanya sebanyak 1.405 IUP SK izinnya masih aktif, namun 217 izin masih berstatus IUP non-*CnC* (Sumber: [finance.detik.com](http://finance.detik.com)).

Tidak hanya itu, Kementerian ESDM juga akan menindak sekitar 4.000 Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang tidak memenuhi kriteria *CnC*. Total, dari sekitar 10.827 ribu izin, sebanyak 4.563 di antaranya perlu ditindak, KPK melalui koordinasi dan supervisi minerba mencatat sejumlah masalah dalam ribuan izin ini yakni mengenai ketaatan pembayaran pajak hanya 29% atau 2.304 IUP, Terlebih, dari keseluruhan pemegang IUP, 4.843 di antaranya tidak memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Tidak hanya itu, mayoritas 17% potensi kerugian penerimaan minerba berasal dari Provinsi Kalimantan Timur yang mencapai Rp 266,25 M. Negara rugi karena pemegang IUP tidak atau belum membayar kewajiban sewa lahan, data luasan IUP tidak diperbarui, dan bukti setor bayar sewa lahan tidak disampaikan perusahaan pada pemerintah daerah atau ke pusat. (Sumber: [KPK.go.id](http://KPK.go.id)). Bahkan BPK merilis potensi kerugian negara atas kontrak karya PTF yang bernilai pun fantastis, di mana ada potensi kehilangan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) pada periode 2009-2015 dengan nilai US\$445,96 juta atau sekitar Rp 6 T (Sumber: [Bisnis.Tempo.com](http://Bisnis.Tempo.com)).

## **Hukum Pertambangan di Indonesia**

Sejak tahun 1852 Peraturan pertambangan di Indonesia

sudah ada sejak zaman kolonial Belanda yang diatur dalam *Indonesische Mijnwet* {Stbl. 1899 No. 214) yang mengatur pemberian wewenang kepada orang atau badan hukum untuk melakukan kegiatan pertambangan dalam bentuk hak konsesi. Konsesi adalah suatu hak yang diberikan kepada orang atau badan hukum (yang ada di Belanda maupun di Hindia Belanda) untuk mengusahakan lahan baik untuk perkebunan, peternakan, dan pertambangan selama 75 tahun dengan membayar iuran kepada pemerintah Hindia Belanda. Konsesi ini memberikan hak yang amat kuat kepada pemegangnya. Pemegang konsesi berlaku sebagai pemilik atas lahan atau tanah yang dikuasainya. Segala hasil yang didapat dari daerah konsesi tersebut menjadi hak milik pemegang konsesi. Perkebunan-perkebunan di Sumatera Utara menjadi bukti praktek konsesi tersebut hingga hari ini masalah hukumnya tak kunjung tuntas.

Setelah Indonesia merdeka, lahirlah Perpu yang kemudian disahkan menjadi UU No. 37 Tahun 1960 oleh DPR. Istilah konsesi diganti dengan Kuasa Pertambangan. Setelah orde baru tahun 1967 dikeluarkan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. Undang-undang Pokok Pertambangan ini baik di dalam konsideran maupun batang tubuhnya tidak mencantumkan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai pedoman pengaturan hak atas tanah. Akan tetapi hanya disinggung masalah hak atas tanah menurut hukum Indonesia. Padahal pengertian bumi dalam UUPA mempunyai arti yang luas yakni bukan hanya bumi di permukaan saja, tetapi juga meliputi apa yang ditanam serta yang terkandung di dalam tubuh/perut bumi (pertambangan). Patut dicurigai bahkan serasa bau “amis” kongkalikong lahir dan disahkannya UU Pokok Pertambangan ini atas nama investasi tetapi kemudian mengabaikan asas/prinsip-prinsip UUPA sehingga tidak mencerminkan sistem hukum yang terkoneksi padahal keduanya merupakan UU pokok, apalagi kaitannya kepada Pancasila dan Konstitusi khusus Pasal 33 UUD 1945. UU ini melegitimasi tambang tembaga pura yang bahkan tidak menyebut sedikitpun nama emas atau sumber tambang lainnya yang lebih

berharga daripada tembaga. Bukankah ini pantas dicurigai apalagi hal itu terus bertahan hingga kini.

Pada masa reformasi, UU Pokok Pertambangan tersebut kemudian diganti menjadi UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, terdiri dari 175 Pasal, XXVI Bab ditambah dengan penjelasan umum dengan penjelasan pasal demi pasal dan mulai berlaku tanggal 12 Januari 2009. Maka berakhirlah rezim KP (Kuasa Pertambangan), SIPD, PKP2B (Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara) dan Kontrak Karya (KK) yang akan digantikan dengan Izin Usaha Pertambangan (IUP). Sedangkan untuk KP, SIPD, kontrak karya dan PKP2B yang telah lahir sebelum diberlakukannya UU No.4 Tahun 2009 tetap dihormati sampai masa berlakunya berakhir.

## **Penutup**

Pancasila sebagai dasar negara, sumber dari segala sumber hukum dan perjanjian luhur bangsa, serta Konstitusi yang merupakan sumber tertib hukum tertinggi wajib ditaati bukan malah dilanggar, disimpangi atau bahkan dikhianati. Kewajiban negara melalui seluruh aparturnya adalah mewujudkan alinea ke-4 pembukaan UUD RI Tahun 1945, khususnya Pasal 33 UUD RI Tahun 1945. Maka problematika pertambangan di Indonesia wajib dievaluasi, diaudit dan diapresiasi berdasarkan Pancasila dan Konstitusi itu serta dipastikan pencegahan kejahatan lingkungannya dan tanggungjawab negara untuk memberantas tindak pidana lingkungan yang terjadi.

Bahwa manfaat pertambangan ini tidak dapat dipungkiri, mulai dari besaran pendapat/pemasukan negara baik pajak, retribusi, CSR, dan lapangan kerja dll. Namun besaran jumlah itu semua sangat sulit untuk dilacak, apakah sudah adil sesuai dengan Konstitusi. terhadap mereka yang menjadi korban dan “pahlawan” penulis beri apresiasi, yang jelas kita berharap tak hanya memberi lapangan pekerjaan apalagi menjadi budak di tambangnya sendiri. Kewajiban negaralah untuk menegakkan Konstitusi.

# Gegap Gempita Daging Beku Impor

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling hakiki bagi penduduk suatu Negara. Karena itu, sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, UUD 1945 telah mengamanatkan bahwa Negara wajib menjalankan kedaulatan pangan (hak rakyat atas pangan) dan mengupayakan terpenuhinya kebutuhan pangan bagi penduduk. Kewajiban dimaksud mencakup kewajiban menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang. Untuk bisa melaksanakan kewajiban tersebut secara efektif, maka Negara wajib menguasai sumber daya alam untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa sesuai dengan bunyi alinea ketiga pembukaan UUD 1945, Indonesia memperoleh keberuntungan sebagai Negara agraris. Tata letak wilayah Indonesia yang persis berada di garis khatulistiwa memiliki iklim tropis dengan dua musim, yaitu di wilayah bagian selatan banyak kemarau dan di wilayah bagian utara banyak hujan. Kondisi iklim dan musim yang demikian memungkinkan sebagian besar jenis tanaman dan hewan ternak bisa tumbuh dan berkembang dengan baik. Selain itu, setiap wilayah di Indonesia memiliki keunggulan sumber daya masing-masing yang bisa menjadi penyangga pangan bagi semua penduduk Indonesia. Kebutuhan daging sapi nasional bisa disuplai dari daerah Nusa Tenggara. Kebutuhan beras nasional bisa disuplai oleh beberapa daerah di Jawa dan Sulawesi Selatan.

Salah satu jenis pangan yang kerap dikonsumsi masyarakat Indonesia adalah daging. Tidak hanya kandungan tinggi akan protein, harga daging dipasar juga tinggi, apalagi jika memasuki hari-hari besar seperti lebaran dan natal. Tak ayal daging hanya dapat dikonsumsi untuk orang-orang berduit. Untuk menekan harga daging yang tinggi tersebut Pemerintah melakukan kebijakan impor.

Kebijakan Kementerian Perdagangan menerbitkan izin impor sebanyak 100.000 ton dari India yang akan datang pada bulan maret ini, menimbulkan keresahan pada peternak lokal dalam negeri dan konsumen tentunya. Kebijakan impor daging yang sebelumnya menganut *country based* menjadi ke *zona based* dengan syarat dan ketentuan yang berlaku agar impor daging tidak hanya bergantung pada 1 atau 2 negara saja, seperti Australia dan Selandia Baru memberi peluang untuk mendapat harga daging yang lebih murah cukup terbuka lebar dan dinilai tidak memberikan perlindungan terhadap peternak lokal.

India sebagai negara pemasok menurut menurut Berdasarkan Resolusi No. 16 pada sidang umum ke-84 majelis dunia Badan Kesehatan Hewan Internasional (OIE) bulan Mei 2016 ternyata bahwa India tidak termasuk sebagai negara anggota yang bebas PMK baik berdasarkan negara maupun zona dalam suatu negara. Oleh karenanya, jika kita melakukan import daging yang berasal dari India sudah dapat dipastikan bahwa Indonesia melanggar komitmennya dalam sistem perdagangan bebas dunia. Selain itu, Memasukkan hewan atau produk hewan ruminansia dari negara yang belum bebas PMK berisiko besar terhadap konsumen. Apalagi sesuai dengan Pasal 4 UU No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal membuat pemerintah harus menjamin bahwa impor daging tersebut sudah halal dan layak untuk dikonsumsi.

Tidak hanya itu, harga daging beku dari India rencananya akan dijual lebih murah yakni sekitar Rp 80 ribuan per kilogram padahal daging segar dari peternak lokal dijual seharga Rp 110.000 hingga Rp 115.000 per kilogram, selisih harga Rp 30.000 sampai Rp 35.000 per kilogram memicu penjual “nakal” untuk melakukan oplosan, disamping juga membuat daging beku dari India banyak peminatnya sehingga memukul usaha peternak lokal, hal ini berakibat peternak lokal bangkrut karena tidak dapat bersaing. Dengan demikian peternak tidak bersedia beternak dan akhirnya habislah aset nasional yang merupakan tumpuan hidup sebagian masyarakat Indonesia yang masuk dalam kategori petani miskin.

Menurut Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian (2015), populasi ternak sapi potong 15,494 juta ekor, sapi perah 525.000 ekor, kerbau 1,391 juta ekor, kambing 18,88 juta ekor, domba 16,509 juta ekor, dan babi 8,044 juta ekor. Semua ternak itu lebih 90% dipelihara oleh usaha peternakan rakyat dalam kondisi subsisten-tradisional. Subsektor peternakan Tahun 2015 menyerap 4,2 juta orang (11%) dari total tenaga kerja di sektor pertanian, sebagian besar (37,4%) berpendidikan SD. Usaha peternakan rakyat merupakan tulang punggung bangsa dalam penyediaan pangan, khususnya protein hewani. Daging sapi domestik berkontribusi sekitar 60%, susu 20% terhadap konsumsi nasional, ayam dan telur sudah swasembada.

Menurut Sensus Pertanian 2013, 98% ternak sapi dikuasai usaha peternakan rakyat di perdesaan, usahanya skala kecil-subsisten-tradisional, terkendala teknologi, dan memperlakukan ternak sebagai rojo koyo. Meskipun demikian, subsektor peternakan, khususnya daging sapi potong, memiliki keterkaitan erat terhadap 120 sektor ekonomi lain ke hulu maupun ke hilir dan memiliki daya ungkit tertinggi dari 175 sektor ekonomi lainnya (IRSA, 2009). Data-data itu menunjukkan, subsektor peternakan punya kontribusi besar dalam ekonomi dan penyerapan tenaga kerja. Namun, peternakan rakyat amat rentan sehingga perlu proteksi. Tanpa proteksi, bukan mustahil mereka bakal gulung tikar pelan-pelan. Saat itu terjadi, Indonesia harus membuang jauh-jauh cita-cita dan target swasembada daging.

### **Hilir Mudik Pengujian UU Peternakan dan Kesehatan Hewan**

Pengujian terhadap UU peternakan dan kesehatan hewan telah dilakukan secara berulang dan menghasilkan putusan di Mahkamah Konstitusi (MK) yakni putusan MK Nomor 137/PUU-VII/2009 atas pengujian UU No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah pengganti atas UU No. 6 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan dan putusan MK Nomor 129/PUU-XIII/2015 atas pengujian UU No. 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun

2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Terkait pengujian atas UU No. 41 Tahun 2014 ini menyeret mantan Hakim Konstitusi, Patrialis Akbar yang dijatuhi vonis 8 tahun penjara oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Jakarta Pusat, pada Senin (4/9/2017).

Dalam putusan MK Nomor 137/PUU-VII/2009 yang dibacakan pada 27 Agustus 2010 silam, menyatakan mengabulkan sebagian permohonan pengujian materi UU No.18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Dalam amar Putusannya menyatakan frasa, “Unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona”, dalam Pasal 59 ayat (2); frasa, “Atau kaidah internasional” dalam Pasal 59 ayat (4); kata “dapat” dalam Pasal 68 ayat (4) UU No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Adapun putusan MK Nomor 129/PUU-XIII/2015 hanya mengabulkan pengujian Pasal 36E ayat (1) UU No. 41 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan-Hewan yang menyebutkan “Dalam hal tertentu, dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional, dapat dilakukan pemasukan ternak dan atau produk hewan dari suatu negara atau zona dalam suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan ternak dan/atau produk hewan.” Lalu, penjelasan pasal tersebut menyebutkan “Yang dimaksud dengan ‘dalam hal tertentu’ adalah keadaan mendesak, antara lain, akibat bencana, saat masyarakat membutuhkan pasokan ternak dan/atau produk hewan.” Bagi MK, syarat inilah yang mutlak harus diterapkan dalam penggunaan sistem zona ketika negara memasukkan produk hewan ke dalam wilayah NKRI. Karena itu, secara *a contrario* harus dimaknai bahwa tanpa terpenuhinya syarat tersebut, pemasukan produk hewan dari zona dalam suatu negara atau dengan sistem zona ke dalam wilayah NKRI adalah inkonstitusional. Meski UU No. 41 Tahun 2014 telah menganut sistem zona dengan syarat-syarat begitu ketat. Namun, khusus pemasukan produk hewan dari

zona dalam suatu negara seperti dimaksud Pasal 36E ayat (1) UU No. 41 Tahun 2014, haruslah berlandaskan prinsip kehati-hatian. Karenanya, Pasal 36E ayat (1) UU No. 41 Tahun 2014 yang merumuskan zona dalam suatu negara haruslah dinyatakan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*).

## Penutup

Kebijakan impor daging ini bertendensi politik “bagi-bagi jatah” mengingat putusan MK yang menyatakan izin impor daging tersebut harus memenuhi syarat mendesak. Pertanyaannya apakah saat ini kebutuhan daging di Indonesia sudah sangat mendesak atau apakah semua bencana bisa jadi alasan diterapkannya sistem zona terhadap masuknya produk hewan ke wilayah NKRI?

Preambul UU No. 41 Tahun 2014 secara tegas mengamanatkan yaitu (1) Perlunya upaya maksimum sekuriti penguatan otoritas veteriner. Namun dalam melaksanakannya pemerintah telah mengabaikan hal tersebut. Pengabaian tersebut tampak sebagai berikut; Pertama, munculnya kembali frasa “zona base” dalam pasal 36 UU No. 41/2014. Sesungguhnya frasa ini telah dilakukan perbaikan oleh putusan MK No. 137/PUU-VII/2009, yaitu bahwa UU ini kembali kepada kebijakan *country base* bukannya *zona base*. Sehingga terbitnya berbagai kebijakan turunan dalam bentuk PP, Permentan dan SK Mentan mengenai masuknya daging asal India.

Kedua, mengenai penguatan otoritas veteriner; UU 41/2014 telah mengamanatkan bahwa Ketentuan mengenai Otoritas Veteriner dan Siskeswanas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68, Pasal 68A, Pasal 68B, Pasal 68C, dan Pasal 68D diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP). Pasal-pasal ini, merupakan pasal yang akan sangat menentukan ketangguhan negeri ini terhadap pertahanan dan kemungkinan berjangkitnya penyakit hewan menular utama (PHMU). Namun demikian, ternyata hal ini diabaikan oleh pemerintah, malah justru menerbitkan PP yang sangat riskan terhadap munculnya penyakit PMK dimana negeri ini telah bebas PMK.

# Hukum Pertanian

Bangsa Indonesia dikaruniai oleh Tuhan Yang Maha Esa kekayaan alam hayati, air, iklim, dan kondisi tanah yang memberikan sumber kehidupan kepada bangsa, terutama di bidang pertanian yang sekaligus merupakan salah satu modal dasar bagi pembangunan nasional. Karena terkenal dengan kesuburan tanahnya, konon tongkat pun kalau dilemparkan bisa tumbuh jadi tanaman. Tak mengherankan, negeri ini dulu dikenal sebagai “Zamrud Khatulistiwa” hingga memantik banyak negara untuk menguasainya. Sejarah mencatat yang menjadi salah satu faktor kedatangan bangsa Eropa ke Indonesia hingga keinginan untuk menjajah “bumi khatulistiwa” adalah potensi sumber daya alam Indonesia yang melimpah serta ketersediaan bermacam-macam rempah yang tidak dapat dijumpai di negara lain.

Dalam catatan sejarah, Indonesia pernah mengalami masa swasembada pangan, khususnya komoditas beras, pada masa orde baru yakni dekade 1980-an. Namun saat ini, sebagai negara agraris, jumlah lahan pertanian tidak sebanding dengan jumlah petani. Lahan pertanian di Provinsi Sumatera Utara pada tahun 2012 mencapai 464.827 ha, lalu menurun pada tahun 2013 menjadi 452.295 ha, kemudian pada tahun 2014 kembali berkurang menjadi 449.213 ha yang terdiri dari sawah irigasi 280.960 ha dan sawah non irigasi 168.253 ha (sumber: [sumutprov.go.id](http://sumutprov.go.id)). Sedangkan mata pencaharian penduduk Indonesia pada umumnya adalah petani. Pada Februari 2016, BPS mencatat terdapat 38,29 juta warga Indonesia (31,74%) bekerja di sektor pertanian. Perbandingan jumlah lahan pertanian yang lebih sedikit dengan jumlah petani mengharuskan pemerintah membuat regulasi bagaimana mempertahankan lahan pertanian sebelum berubah wajah menjadi tanah properti, mengingat bahwa lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis untuk menghasilkan produk pertanian seperti karet, kelapa sawit, tembakau, kapas, kopi, dan tebu yang terkenal hingga mancanegara.

Indonesia termasuk negara penghasil beras ketiga terbesar di dunia setelah China dan India. China dan India merupakan negara produsen utama dunia karena kedua negara tersebut berkontribusi sebesar 54% dari pasokan beras dunia. Selain itu, kedua negara tersebut termasuk negara net eksportir beras. Berbeda dengan Indonesia, meskipun negara ketiga penghasil beras terbesar di dunia. Indonesia termasuk negara net importir hanya sebesar 8,5% atau setara 51 juta ton sejak tahun 1980an. Kemudian disusul oleh negara eksportir beras yang terkenal yaitu Vietnam dan Thailand. Namun kedua negara tersebut tidak memiliki kontribusi yang cukup besar pada pasokan beras dunia walaupun tergolong negara eksportir beras terbesar. Vietnam berkontribusi 5,4% dan Thailand hanya berkontribusi 3,9% pasokan beras dunia. Maka dari perbandingan tersebut, sebenarnya Indonesia termasuk negara penghasil beras terbesar di dunia.

Pembukaan UUD NKRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” oleh karena itu perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab negara dan pemerintah.

Kebijakan 500.000 Ton beras impor dari berbagai negara salah satunya Thailand dan Vietnam yang dilegitimasi dengan Permendag No. 1 Tahun 2018 kini menjadi persoalan di negeri agraris. Kebijakan tersebut dinilai merugikan petani, apalagi kebijakan ini dilakukan saat menjelang panen raya. Hal tersebut membuat harga beras petani dalam negeri jatuh. Tidak hanya itu kebijakan impor beras tersebut menurut Ombudsmen berpotensi “maladministrasi.” Keterangan dari pegawai Ombudsmen menyebutkan bahwa keuntungan pemerintah akibat kebijakan impor beras ini mencapai Rp 1 triliun.

Sementara itu kesejahteraan petani terus menurun seiring dengan melemahnya indeks nilai tukar petani dibandingkan dengan tahun lalu. Badan Pusat Statistik (BPS) mempublikasikan data indeks nilai tukar petani (NTP) nasional pada Februari 2017 sebesar 100,33. Angka ini lebih rendah dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2016 sebesar 102,23 dan 102,19 pada 2015.

Masalah pertanian yang tak kalah penting adalah sulitnya mendapatkan pupuk sehingga petani mengeluh dengan tingginya harga pupuk diberbagai daerah khususnya Sumatera Utara. Walaupun pemerintah telah membuat kebijakan pupuk bersubsidi untuk petani dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk subsidi pupuk tahun 2017 mencapai Rp 31,2 triliun, sedangkan anggaran untuk pertanian tahun 2017 sebesar Rp 22,1 triliun.

### **Pengelolaan Pertanian Dalam Islam**

Al Qur'an memberikan penjelasan tentang perencanaan strategis untuk ketahanan pangan yang dilakukan oleh Nabi Yusuf A.S. Adapun Strategi Nabi Yusuf A.S. dalam meningkatkan produktivitas pertanian adalah dengan mengarahkan para petani dan seluruh penduduk negeri Mesir untuk bercocok tanam dengan sungguh-sungguh. Arahan ini dalam rangka mengoptimalkan masa produktif untuk bertanam yang ditandai dengan musim hujan selama tujuh tahun berturut-turut sebagai upaya persiapan menghadapi musim kemarau tujuh tahun berikutnya (QS.Yusuf, 12:47-48). Kemudian Jenis tanaman yang diprioritaskan adalah tanaman gandum guna menghindari kelaparan disebabkan kekurangan sumber makanan pokok di masa paceklik (QS.Yusuf, 12:48). Sedangkan untuk jenis tanaman lain seperti kismis, zaitun, anggur, tebu, kurma dan lain sebagainya yang juga sangat berpotensi untuk tumbuh pada musim hujan, Nabi Yusuf A.S. mengarahkannya untuk ditanam pada tahun-tahun subur berikutnya setelah musim kemarau berlalu (QS.Yusuf, 12:49).

Disebutkan di dalam buku yang dikeluarkan oleh *Wheat*

*Flour Institute* (1976), bahwa selama lebih dari 10,000 tahun, gandum dan produk turunannya merupakan tanaman pertanian yang membawa kesejahteraan bagi penduduk Mesir yang membebaskan mereka dari belenggu kehidupan berpindah-pindah. Lebih lanjut dalam buku tersebut dijelaskan bahwa peradaban dalam sektor penanaman gandum terbentuk sejalan dengan perkembangan peradaban manusia, karena penanaman gandum berawal sebelum manusia belajar merekam sesuatu. Setelah beberapa abad, manusia mulai menyadari bahwa gandum dapat disimpan untuk memenuhi keperluan makanan selama musim dingin. Bahkan diketahui kemudian benih gandum boleh ditanam ketika musim hujan atau musim tanam tiba karena gandum sangat baik bila ditanam pada tempat-tempat yang tanahnya subur dan sering hujan.

### **Problematika Hukum Pertanian**

Beragam regulasi sektor pertanian telah dibuat yakni UUNo. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, UU No. 19 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Petani. Akan tetapi hingga hari ini tak satupun kodifikasi hukum dalam sektor pertanian, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi petani.

Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat, hingga saat ini tingkat ketimpangan di Indonesia mencapai angka 0,397. Tingginya tingkat ketimpangan ekonomi ini juga diiringi oleh ketimpangan lahan pertanian, hal ini terlihat dari semakin besarnya petani dengan kepemilikan lahan yang semakin sempit. Menurut Peneliti Institut Pengembangan Ekonomi dan Keuangan (Indef), rata-rata kepemilikan lahan oleh petani di Indonesia hanya mencapai 0,8 hektare. Angka ini masih kalah jauh dibandingkan dengan Jepang yaitu 1,57 hektare, Korea Selatan 1,46 hektare, Filipina 2 hektare, dan Thailand 3,2 hektare.

UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU Perlintah) menimbulkan ketidakpastian

hukum dan menciptakan sistem feodalisme. Norma yang terdapat pada undang-undang tersebut tidak mengupayakan adanya redistribusi tanah kepada petani. Norma tersebut hanya mengatur tentang konsolidasi tanah, tanah terlantar dan tanah negara bebas yang bisa didistribusikan kepada petani. Tanah yang didistribusikan kepada petani tidak bisa dijadikan hak milik petani tetapi malah hanya peroleh hak sewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan atau izin pemanfaatan.

Putusan MK Nomor 87/PUU-XI/2013 mengabulkan gugatan hak petani dalam Pasal 59 dan Pasal 70 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Dalam Pasal 70 ayat (1) berisi tentang kewajiban untuk bergabung pada kelompok pertanian pemerintah menjadi tidak ada dan Pasal 59 tentang hak sewa tanah pemerintah untuk pertanian dihapuskan. Hal tersebut sesuai dengan Hadits Rasulullah SAW yang menyatakan *“Barang siapa memiliki sebidang tanah, maka hendaknya ia menggarap dan menanaminya. Dan bila ia tidak bisa menanaminya atau telah kerepotan untuk menanaminya, maka hendaknya ia memberikannya kepada saudaranya sesama muslim. Dan tidak pantas baginya untuk menyewakan tanah tersebut kepada saudaranya.”* [Riwayat Bukhari hadits No. 2215 dan Muslim hadits No. 1536]. Walaupun pada praktiknya sewa lahan pertanian ini kerap terjadi.

## **Pengelolaan Pertanian Di Berbagai Negara**

Vietnam merupakan negara ASEAN yang sangat serius dan konsisten memperlakukan beras sebagai komoditas strategis. Hal itu tecermin dalam kebijakan dan program kerja pemerintahnya. Pemerintah Vietnam menjamin petani mendapat untung 30% yang dihitung dari total biaya. Sekitar 70% pertanian padi dilakukan di Delta Mekong yang rawan perubahan iklim. Dalam kondisi normal, 4 juta ha sawah dapat dipanen 3 kali setahun dengan produktivitas 8-9 ton gabah per ha. Pemerintah membebaskan pajak pengairan dan pajak lahan sawah hingga luasan tertentu. Pemerintah juga berinvestasi di pengairan senilai 145 juta dollar AS dan gudang

beras berkapasitas 2,8 juta ton senilai 360 juta dollar. Pajak impor untuk alat dan mesin pertanian pun diturunkan menjadi 0-5%. Bunga kredit disubsidi, petani hanya membayar 14% setahun, sementara bunga pinjaman untuk umum 22% dan bunga deposito 1%. Pajak ekspor 0%, tetapi ketika perusahaan eksportir membeli beras petani dikenai pajak 5%. Petani yang gagal panen karena di luar kekuasaan petani mendapat ganti rugi berupa benih dan pupuk.

Kemudian negara Thailand sebagai negara agraris yang berhasil dalam bidang pertanian karena dukungan kuat dari pemerintah dan Kerajaan Thailand melalui kebijakan strategis dengan dipayungi undang-undang perdagangan beras tahun 1946. Thailand memiliki Komite Kebijakan Beras Nasional, dipimpin langsung perdana menteri dan beranggotakan para menteri terkait masalah padi, beras, dan petani. Karena kebijakan terintegrasi, harga beras tak pernah jadi persoalan inflasi. Komite bertugas membuat dan mengajukan kebijakan dan strategi jangka pendek dan jangka panjang kepada parlemen. Di bawah koordinasi komite ini ada Kementerian Pertanian dan Koperasi yang memiliki departemen khusus untuk beras. Tugasnya, antara lain, membuat analisis dan kajian bagi kebijakan pemerintah, meneliti varietas baru padi dan teknologi terkait, alih teknologi ke petani, mengembangkan produksi, serta mendukung sistem pascaproduksi. Biro penelitian dan pengembangan beras memiliki pusat penelitian di 27 tempat di seluruh Thailand. Kementerian Perdagangan menangani pascaproduksi berupa penyimpanan serta perdagangan gabah dan beras dalam negeri dan ekspor. Gabah petani sebanyak 45% dijual ke swasta, 30% ke penggilingan beras, dan sisanya disimpan di koperasi petani dan lumbung negara. Beras yang diolah penggilingan sebanyak 45% untuk ekspor dan sisanya dikonsumsi di dalam negeri. Pinjaman bunga lunak disalurkan melalui Bank Pertanian dan Koperasi yang berdiri sejak 1966. Kerajaan pun mendukung penuh melalui Yayasan Beras Thailand. Lembaga ini berperan penting dalam penelitian dan pengembangan padi dan beras serta kesejahteraan petani. Di dalam yayasan ada wakil kerajaan, pemerintah, pengusaha, dan asosiasi petani.

## **Penutup**

Pancasila dan Konstitusi harus dan wajib menjadi sumber untuk mengisi dan atau merubah hukum pertanian yang masih kosong atau usang, tentu didahului dari kajian holistik tentang pertanian yang kemudian menjadi aturan hukum sebagai corak hukum materiil, dengan terlebih dahulu memutuskan strategi model sistem hukumnya apakah kodifikasi total atau pun parsial.

Bahwa hukum pertanian Indonesia saat ini belum menunjukkan sistem yang baik, kodifikasi yang disepakati, sehingga banyak ruang yang kosong dan norma yang usang diperburuk oleh kesungguhan untuk menegakkan hukum pertanian itu dengan itikad baik sehingga petani menjadi korban dan bahkan dapat dikatakan problem pertanian kita sudah kompleks dan itu artinya ancaman serius terhadap NKRI. Itulah sorot pandang pertarungan melalui politik pangan.

Indonesia sebagai negara agraris harusnya memberi perhatian serius terhadap bidang pertanian dan terhadap pihak yang terlibat harus berperan aktif, tentu baiknya dipimpin langsung oleh Presiden untuk langkah-langkah strategis itu.

# Problematika Nelayan

Indonesia merupakan Negara Kepulauan (archipelagic state) terbesar di dunia, yang terdiri dari 5 pulau besar dan 30 kepulauan kecil, jumlah keseluruhan tercatat ada sekitar 17.504 pulau, 8.651 pulau sudah bernama 8.853 pulau belum bernama, dan 9.842 pulau yang telah diverifikasi (Depdagri, 2006). Kondisi geografis yang strategis terbentang sepanjang 5.150 km di antara benua Australia dan Asia serta membelah Samudra Hindia dan Samudra Pasifik di bawah garis khatulistiwa ([www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)). Atas berkah rahmat Allah Yang Maha Kuasa telah menganugrahkan kekayaan alam di wilayah Negara Republik Indonesia yang meliputi wilayah daratan dan wilayah air yakni: perairan pedalaman, perairan kepulauan, laut teritorial, dasar laut, beserta tanah dibawahnya, serta ruang udara diatasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung didalamnya. untuk dapat dinikmati dan dipergunakan sebesar-besarnya guna kemakmuran rakyat sesuai pada Pasal 33 UUD 1945.

Wilayah Indonesia merupakan wilayah lautan yang meliputi 5,8 juta km<sup>2</sup> atau 70% dari luas total teritorial Indonesia, membuat Presiden Jokowi berjanji untuk menjadikan Indonesia sebagai poros maritim dunia. Hal itu tak pelak membangkitkan semangat seluruh masyarakat nelayan di Nusantara tatkala mendengar pidato politik tersebut. Presiden Joko Widodo mengatakan untuk tidak lagi memunggungi laut, tidak lagi memunggungi samudra, tidak lagi memunggungi selat dan menjadikan nelayan sebagai pilar utama poros maritim.

Namun kini semangat menjadikan nelayan sebagai pilar utama poros maritim itu patut dipertanyakan. Bila diperhatikan luasnya wilayah laut yang dimiliki Indonesia serta melimpahnya sumber daya ikan yang dikandungnya maka secara logika menunjukkan terbukanya peluang kerja di sektor ini dan adanya kehidupan nelayan yang mapan. Namun dalam realitanya kehidupan

nelayan Indonesia masih sangat memprihatinkan. Kemiskinan masih dijumpai di daerah-daerah pesisir, jumlah anak putus sekolah dan ketidakmampuan nelayan memberi makan ikan untuk keluarganya, karena upah sebagai buruh nelayan hanya cukup untuk membeli beras.

Data BPS Tahun 2015 menunjukkan bahwa sekitar 25% atau sekitar 7,87 juta orang miskin adalah masyarakat pesisir dimana nelayan merupakan pekerjaan utamanya. Namun dalam konteks penyediaan pangan, 80% konsumsi perikanan dalam negeri, di penuhi oleh perikanan skala kecil. Nelayan tradisional di pesisir dan pulau-pulau kecil masih termiskinkan, terpinggirkan dan belum menjadi bagian penting dalam pengelolaan wilayah laut dan pesisir serta pulau-pulau kecil diseluruh Indonesia. Kemiskinan nelayan tradisional terjadi karena masih belum hadirnya negara dalam melindungi hak-hak asasi nelayan dalam konteks pengelolaan perikanan hingga pemenuhan hak-hak dasarnya.

Secara umum nelayan diartikan sebagai orang yang mata pencahariannya menangkap ikan, penangkap ikan di laut (W.J.S. Purwodarminto, h.674). Berdasarkan kepentingan dan latar belakangnya nelayan dibedakan: “Fisher around the world seems to fit within four principal categories, based on the nature of, and back ground to, their particular fishing activities:

Subsistence fishers: those catching fish as their own source of food; Native aboriginal fisher: those belonging to aboriginal groups, often fishing for subsistence; Recreational fisher: those catching fish principally for their own enjoyment; Commercial fisher: those catching fish for sale in domestic or export markets, these fishers are traditionally viewed as falling into artisanal and industrial kategori.” (Anthony T. Charles, 2001:45).

Pasal 6 UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam disebutkan jenis nelayan meliputi yakni (1) nelayan kecil adalah nelayan yang melakukan Penangkapan Ikan untuk memenuhi

kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang tidak menggunakan kapal penangkap Ikan maupun yang menggunakan kapal penangkap ikan berukuran paling besar 10 (sepuluh) gros ton (GT); (2) nelayan tradisional adalah nelayan yang melakukan penangkapan ikan di perairan yang merupakan hak perikanan tradisional yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun sesuai dengan budaya dan kearifan lokal; (3) nelayan buruh adalah nelayan yang menyediakan tenaganya yang turut serta dalam usaha Penangkapan Ikan; (4) nelayan pemilik adalah nelayan yang memiliki kapal penangkap ikan yang digunakan dalam usaha penangkapan ikan dan secara aktif melakukan penangkapan ikan.

Berbagai problematika yang dihadapi nelayan adalah perihal ketimpangan dalam sistem bagi hasil, nampaknya sudah menjadi tradisi atau budaya dan nampaknya kondisi seperti ini cenderung dilestarikan, nelayan pemilik modal atau pemilik (juragan) mendominasi para nelayan. Sementara nelayan (penggarap) tidak mempunyai pilihan. Dalam arti karena keterbatasan modal dan skill yang dimiliki oleh nelayan. Disamping itu juga karena budaya atau sikap entrepreneur entrepreneur yang tidak dimiliki oleh nelayan yang tidak dimiliki oleh nelayan sehingga mereka lebih suka menyediakan tenaga dan resiko nyawanya daripada kehilangan modal. Sedang bagi pemilik (juragan) karena mereka sebagai pemilik modal dengan resiko kehilangan modal maka untuk menghindari atau meminimalkan resiko ini mereka menerapkan sistem bagi hasil sebagaimana dijelaskan di atas, yang kecenderungan dengan segala upaya atau bentuk sistem bagi hasil untuk meminimalisir resiko kerugian yang akan diderita kadang dirasa kurang adil bagi nelayan.

Kemudian, sistem perdagangan ikan di Tempat Pelelangan Ikan (TPI) yang tidak transparan, yang lebih banyak dikuasai oleh para tengkulak. Sehingga Nelayan tidak ada pilihan. Kondisi ini juga merupakan penyebab bertambahnya derita nelayan. Dominasi pemilik modal tidak hanya terhadap nelayan bahkan juga terhadap pengelola atau otoritas. Pemerintah (Pusat maupun Daerah) masih

sangat lemah dalam menegakkan peraturan perdagangan atau lelang ikan. Program- program yang dilakukan oleh Pemerintah maupun Pemerintahan Daerah tidak tepat sasaran, karena sistem yang belum tertata, kebanyakan program dilaksanakan secara parsial. Hal inilah yang menjadi salah satu penyebab rendahnya pendapatan sehingga menimbulkan kemiskinan yang dialami nelayan.

Selanjutnya persoalan alih alat tangkap yang dinyatakan merusak hingga hari ini belum selesai hingga berlarut-larut, sejak PERMEN Kelautan dan Perikanan No. 2/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (Trawls) dan Pukat Tarik (Seine Nets) dan ditambah dengan PERMEN Kelautan dan Perikanan No. 71/2016 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan menjadi pemicu keresahan nelayan. Di sisi lain Pemerintah melakukan pembiaran terjadinya konflik antar nelayan, seperti di Sumatera Utara, Bengkulu, Jawa Tengah dan daerah lainnya. Kebijakan pelarangan alat tangkap yang tidak ramah lingkungan tidak disertai dengan solusi yang pasti dari Pemerintah, namun justru pemerintah terkesan terjebak konflik dengan nelayan, sehingga melumpuhkan kegiatan ekonomi nelayan dan pekerjaannya. Tentunya masalah ini berdampak termasuk kepada menurunnya volume ekspor perikanan nasional sejak tiga tahun terakhir.

Pemerintah terlalu bernafsu untuk melawan pencurian ikan namun hanya berfokus dalam upaya penenggelaman kapal. Namun sayangnya pemerintah tidak efektif dalam tindakan melawan pencurian ikan karena sejak menjabatnya Presiden Jokowi, dari tahun 2014-2017 kapal yang ditenggelamkan malah meningkat jumlah kapal yang ditenggelamkan setiap tahunnya. Dari tahun 2015 sebanyak 113 kapal, tahun 2016 sebanyak 115 kapal dan terakhir data 2017 malah meningkat hingga 250 kapal. Sehingga dapat dikatakan bahwa tidak efektif dalam memastikan pencurian nelayan ikan. Sementara tingkat pemanfaatan sumber daya perikanan mengalami penurunan menjadi 68,78 % di tahun 2016 dari sebelumnya 88,65 % di tahun 2014 walaupun angka potensi

perikanan tangkap meningkat dari 7,31 juta ton di tahun 2014 menjadi 9,93 juta ton di tahun 2016. Angka kredit macet UMKM Sektor Perikanan pun ikut memburuk dengan mengalami kenaikan menjadi 5,04% di 2017 dari sebelumnya 4,30% di 2016. Hal ini menunjukkan kelesuan usaha ekonomi skala kecil hingga menengah di sektor perikanan.

Permasalahan yang tidak kalah pentingnya ialah subsidi bahan bakar minyak atau sumber energi lainnya, air bersih, dan es kepada Nelayan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 24 UU No. 7/2016 yang harusnya harus tepat guna, tepat sasaran, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat jumlah. Namun kenyataannya hingga saat ini nelayan masih kerap kesulitan untuk mendapatkan BBM subsidi. Berdasarkan info dari Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI) Sumatera Utara, permasalahan distribusi BBM bersubsidi karena kerap diselewengkan oleh distributor di lapangan bahkan Solar Pack Dealer Nelayan (SPDN) yang ada mangkrak (Sumber: <http://ekonomi.metrotvnews.com>). Pengadaan alokasi dan distribusi BBM bagi nelayan padahal juga telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tapi sejauh ini nelayan sulit mendapatkan rekomendasi BBM bersubsidi. Lantaran terdapat tiga aturan. Peraturan yang paling mudah diikuti hanya peraturan BPH Migas. Seperti Peraturan Menteri Perikanan Nomor 1 Tahun 2015 dan Nomor 13 Tahun 2017, dimana terdapat 9 syarat, terutama bagi nelayan 10 GT seperti ada surat izin nelayan, surat berlayar, surat usaha, surat kepemilikan kapal, rekomendasi minyak dari syahbandar, PSDKP, padahal nelayan tak pernah pergi ke kota.

Serta problematika pencemaran perairan seperti laut dan danau yang berdampak berkurangnya hasil tangkapan ikan oleh nelayan sehingga sangat berpengaruh pada pendapatan nelayan itu sendiri. Oleh sebab itu seharusnya semangat untuk menjadikan nelayan sebagai pilar utama sebagai poros maritim dibuktikan dengan tindakan nyata oleh pemerintah, walaupun dapat dipungkiri dan pantas diberi apresiasi berbagai prestasi yang dilakukan pemerintah melalui Menteri Perikanan dan Kelautan

beserta pihak-pihak lain yang berperan penting dalam mewujudkan Indonesia sebagai poros maritim. Semoga kiranya sinergitas kinerja pemerintah pusat dan daerah dalam menjawab beragam problematika yang dihadapi oleh para nelayan dapat segera diatasi dan diperbaiki guna menciptakan kesejahteraan untuk nelayan, karena nelayan adalah pilar utama poros maritim.

# Dilema Obat Halal

Vaksinasi measles dan rubella (MR) merupakan program kerja dari kementerian kesehatan dalam rangka mengurangi angka penderita penyakit “Rubella” dan “Congenital Rubella Syndrome.” Hingga saat ini, menurut informasi yang didapat penulis vaksin Rubella yang diproduksi oleh Serum Institute Of India (SII) dan PT. Biofarma sebagai perusahaan importer ini, tersedia dalam bentuk monovalent maupun kombinasi dengan vaksin virus yang lain misalnya dengan Campak (Measles Rubella/MR) atau dengan Campak dan parotitis (Measles Mumps Rubella/MMR) tersebut belum juga mendapatkan sertifikat halal. Hal tersebut menjadi dilema di kalangan masyarakat khususnya umat Islam. Di satu sisi vaksin berguna untuk mencegah penyakit rubella atau campak sebab berdasarkan profil kesehatan Indonesia tahun 2016 melaporkan 6.890 kasus campak sepanjang tahun 2016, dengan jumlah kematian 5 orang. Pusat data dan informasi Kementerian Kesehatan RI mencatat 8.185 kasus campak di Indonesia, dengan 831 kasus kejadian luar biasa (KLB) atau wabah, serta mengingat negara-negara Asia Tenggara lain sudah mendahului, seperti Kamboja di tahun 2013, Vietnam di tahun 2014, dan Myanmar di tahun 2015. Namun di lain pihak perintah agama untuk mengonsumsi sesuatu yang halal tak terkecuali obat adalah kewajiban dan bukan pilihan.

Pemberian vaksin MR menjadi dilema dikarenakan ketidakterseediaannya informasi halal pada vaksin tersebut. Padahal memperoleh informasi atas produk obat-obatan yang terjamin kehalalannya adalah hak konsumen yang dijamin oleh konstitusi yakni melalui Pasal 28F UUD 1945, kemudian diperjelas dalam

Pasal 4 Huruf c Undang-Undang Nomor. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen berhak atas informasi yg benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Pengertian informasi menurut Pasal 1 Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP)

disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “informasi” adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun nonelektronik. Suatu pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi bila negara dalam hal ini kementerian kesehatan tidak segera memberikan informasi tentang kehalalan dari vaksin MR ini. Untuk itulah pantas diberikan apresiasi sikap Majelis Ulama Indonesia yang meminta pemberhentian sementara pemberian vaksin MR sebelum adanya sertifikat halal.

Dalam perspektif hukum Islam, persoalan halal dan haram menjadi hal yang sangat penting dan merupakan salah satu inti keberagamaan. Dalam masalah konsumtif, ada dua aspek yang harus memperoleh perhatian setiap muslim; yaitu aspek halal dan *thayyib*. Cukup banyak ayat dan hadis yang menjelaskan hal tersebut, di antaranya sebagai berikut: "Hai sekalian manusia! Makanlah yang halal lagi baik dari apa yang terdapat di bumi, dan janganlah kamu mengikuti langkah-langkah syaitan; karena sesungguhnya syaitan itu adalah musuh yang nyata bagimu" (QS. al-Baqarah [2]: 168). Halal adalah terminologi agama, yang merujuk pada ketentuan-ketentuan baku dalam ajaran agama. Sementara, *thayyib* adalah terminologi yang merujuk pada kelayakan konsumsi, terkait dengan aspek manfaat - bahaya, serta standar gizi. Sedemikian urgen kedudukan halal dan haram hingga sebagian ulama menyatakan, "Hukum Islam (*fiqh*) adalah pengetahuan tentang halal dan haram". Atas dasar itu umat Islam, sejalan dengan ajaran Islam, menghendaki agar produk-produk yang akan dikonsumsi dijamin kehalalan dan kesuciannya. Menurut ajaran Islam, mengonsumsi yang halal, suci, dan baik merupakan perintah agama dan hukumnya adalah wajib. "Hai orang yang beriman! Makanlah di antara rizki yang baik-baik yang Kami berikan kepadamu dan bersyukurlah kepada Allah, jika benar-benarnya kepada-Nya kamu menyembah" (QS. al-Baqarah [2]:

172). "Dan makanlah makanan yang halal lagi baik dari yang Allah telah rezkikan, dan bertakwalah kepada Allah yang kamu beriman kepada-Nya" (QS. al-[5]: 88). Ayat-ayat itu tidak saja menyatakan bahwa mengkonsumsi yang halal dan suci hukumnya wajib, tetapi juga menunjukkan bahwa hal tersebut merupakan perwujudan dari rasa syukur, ketaqwaan, dan keimanan kepada Allah. Mengonsumsi yang tidak halal (haram) menyebabkan segala amal ibadah yang dilakukan tidak akan diterima oleh Allah SWT.

Jika merujuk pada konstitusi kita, Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 secara mutatis mutandis disebutkan bahwa, "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu". Begitu juga dengan penduduk muslim Indonesia, mereka memiliki hak konstitusional untuk memperoleh perlindungan hukum terhadap kehalalan produk sesuai dengan keyakinan agamanya. Oleh karena itu mereka perlu diberi perlindungan hukum berupa jaminan kehalalan pangan yang dikonsumsi dan produk lain yang digunakan. Sehingga tidak ada alasan bagi pemerintah untuk tidak melindungi konsumen dalam menjalankan syariat agamanya dalam mengkonsumsi pangan termasuk dalam mengkonsumsi obat-obatan dan pemakaian kosmetika. Oleh karena itulah lahirnya Undang-Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal (UU JPH).

Seiring besarnya kuantitas umat muslim di Indonesia yang jumlahnya mencapai 87% dari 250 juta jiwa maka dengan sendirinya pasar Indonesia merupakan pasar konsumen muslim yang demikian besar dalam perdagangan baik dalam skala regional maupun Internasional. Oleh karena itu, jaminan akan produk halal menjadi suatu yang penting untuk mendapatkan perhatian dari negara. Dalam Pasal 4 UU JPH disebutkan bahwa produk yang masuk, beredar, dan diperdagangkan di wilayah Indonesia wajib bersertifikat halal berarti UU JPH ini mewajibkan semua produk yang beredar di Indonesia adalah halal, jika melihat melihat

penjelasan Pasal 4 UU JPH itu, tercantum kalimat “cukup jelas.” Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) definisi kata wajib adalah harus dilakukan; tidak boleh tidak dilaksanakan. Untuk itu bila mengacu pada pasal 4 tersebut maka peredaran vaksin MR yang tidak memiliki sertifikat halal itu pantas dipertanyakan. Karena sejatinya UU JPH telah menegaskan kata “wajib” tetapi mengapa masih beredar? Dan walaupun dihentikan bagaimana dengan penerima vaksin yang sebelumnya.

Menurut informasi yang didapatkan penulis, bahwa sebelumnya pemberian vaksin sudah dilakukan dua tahap yakni tahap fase pertama yang dilakukan di seluruh Pulau Jawa pada Agustus - September 2017 di lingkungan sekolah tingkat PAUD hingga SMP, serta di luar lingkungan sekolah mulai dari posyandu, puskesmas hingga fasilitas kesehatan lain untuk menyasar bayi dan anak yang belum atau tidak bersekolah. Fase kedua akan dilakukan pada Agustus-September 2018. Pada fase kedua ini, imunisasi MR akan dikampanyekan di luar Pulau

Jawa. Dengan begitu, pada 2018 mendatang vaksin MR sudah menyebar secara nasional. Walaupun jika dilihat lebih lanjut menurut Pasal 67 UU JPH ini akan mulai berlaku efektif dan kewajiban ini mulai berlaku 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan yakni tertanggal 17 Oktober 2014. Sehingga sekitar lima tahun lagi UU JPH akan mewujudkan perlindungan negara terhadap warganya dari produk nonhalal. Akan tetapi, ketentuan Pasal 4 itu tidak dapat dikesampingkan begitu saja dengan alasan UU JPH belum berlaku efektif. Untuk itu guna memberikan kepastian hukum sebagaimana tujuan hukum maka penegakkan UU JPH tidak hanya terfokus untuk tahun 2019 saja, melainkan dimulai saat UU ini diundangkan.

Hingga kini, menurut penulis negara melalui pemerintah tidak begitu serius memberikan perlindungan yang nyata atas jaminan produk halal bagi umat Islam. Hal tersebut dapat dilihat dari temuan atas produk yang tidak memiliki sertifikat halal, pembentukan aturan pelaksana dari UU JPH yang sampai saat ini

belum juga dirampungkan, belum lagi terkait pembentukan Badan Pengawas Jaminan Produk Halal (BPJPH) di daerah yang masih menjadi misteri. Padahal waktu menjelang efektivitas UU JPH sedang di depan mata. Mampukah pemerintah merampungkan segala aturan yang tertulis dalam UU JPH itu dalam jangka waktu satu tahun? Kita tunggu bersama.

# **Bab III**

## **Pemberantasan**

### **Korupsi**

# Wajah Pemberantasan Korupsi

Korupsi merupakan salah satu kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), musuh bersama menjadi ancaman serius yang tidak saja menyerang sendi-sendi perekonomian nasional suatu negara, namun dampaknya juga sangat mempengaruhi sistem perekonomian internasional serta melemahkan nilai-nilai demokrasi dan nilai-nilai keadilan di semua negara. Berdasarkan kenyataan tersebut, pemberantasan tindak pidana korupsi bukan merupakan tanggung jawab satu negara saja, namun merupakan tanggung jawab bersama negara-negara di dunia yang dalam penegakan hukumnya membutuhkan kerjasama internasional.

Kata ‘korupsi’ berasal dari kata Latin *corruptus* yang berarti sesuatu yang rusak atau hancur. Menurut *Black law dictionary*, *corruption is the act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others*. Samuel Huntington dalam buku *Political Order in Changing Societies*, mendefinisikan korupsi sebagai *behavior of public officials with deviates from accepted norms in order to serve private ends* (1968: 59).

Definisi korupsi secara gamblang telah dijelaskan dalam 13 buah Pasal pada Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, korupsi dirumuskan ke dalam tiga puluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi. Ketiga puluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi tersebut dikelompokkan dalam 7 bagian yakni: kerugian keuangan negara, suap-menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan dan gratifikasi. Selain bentuk/jenis tindak pidana korupsi itu, masih ada tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi dalam Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang No. 20 Tahun 2001 yaitu

merintangikan proses pemeriksaan perkara korupsi, tidak memberi keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar, bank yang tidak memberikan keterangan rekening tersangka, saksi/ahli yang tidak memberi keterangan atau memberi keterangan palsu, orang yang memegang rahasia jabatan tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan palsu dan saksi yang membuka identitas pelapor.

Islam memandang korupsi dengan sebutan nama-nama yang berbeda yakni *ghulul* (penggelapan), *risywah* (penyuapan), *ghasab* (mengambil paksa hak/harta orang lain), *khianat*, *sariqah* (pencurian), *hirabah* (perampokan), *al-maks* (pungutan liar), *al-ikhtilas* (pencopetan), dan *al-ihtihab* (perampasan). Islam melarang perbuatan tersebut, bahkan menggolongkannya sebagai salah satu dosa besar, yang dilaknat oleh Allah dan Rasul-Nya. Allah Swt berfirman dalam Al-Qur'an Surah Al-Baqarah ayat 188 yang artinya: *“Dan janganlah sebagian kamu memakan sebagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang batil, (janganlah kamu) membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebagian pada harta benda orang lain dengan (jalan) berbuat dosa, padahal kamu mengetahui.”* Senada dengan itu, hadits juga menjelaskan bahwa *“Dari tsaubana berkata: Rasulullah melaknat orang-orang yang menyuap dan orang-orang yang disuap, dan juga orang yang menjadi perantara diantara keduanya.”* [HR. Ahmad] [Nailul Authar 4: 276].

Kristen juga melarang segala bentuk perbuatan korupsi. Dalam Al-Kitab dijelaskan bahwa *“Jangan berlaku berat sebelah atau menerima suap, sebab suap membutakan mata orang yang berhikmat dan memutarbalikkan perkataan orang yang adil-benar.”* (Ulangan 16:19).

## **Pemberantasan Korupsi**

Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Tahun 2017 yang dikeluarkan oleh *Transparency International* menempatkan Indonesia di peringkat ke 90 dari 176 negara dengan skor 37. Walaupun sudah terlihat peningkatan terhadap peringkat, akan tetapi masih jauh panggang dari api terhadap pemberantasan korupsi di Indonesia. Hal itu terbukti Indonesia masih kalah dengan IPK Singapura dan Malaysia yang duduk di peringkat pertama dan kedua skor IPK tertinggi di Asia Tenggara.

Beberapa kasus korupsi yang menyebabkan kerugian Negara dalam jumlah besar tak kunjung menemui titik terang dalam penegakannya. Diantaranya yakni pengadaan Kartu Tanda Penduduk berbasis elektronik (e-KTP) dengan kerugian negara mencapai Rp 2,3 triliun dari anggaran Rp 5,9 triliun. Sementara Kasus e-KTP itu telah bergulir sejak 2011 dan KPK baru mengumumkan total kerugian negara dalam kasus ini pada 2016. Kasus klasik yang telah dibicarakan sejak lebih dari satu dasawarsa lalu, yakni kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) untuk satu kasus saja yang sedang bergulir kerugian negara mencapai Rp 3,7 triliun, sementara kerugian negara akibat BLBI ini diduga mendekati ribuan triliun yang bahkan kewajiban BLBI itu kini membebani APBN, harusnya itu tanggungjawab mereka yang merampok itu. Kasus dugaan korupsi penjualan kondensat oleh PT Trans Pacific Petrochemical Indotama (TPPI) yang juga melibatkan Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas).

Berdasarkan penghitungan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), kerugian negara sebesar 2,716 miliar dollar AS. Jika dikonversi ke rupiah, nilainya sekitar Rp 35 triliun. Pengusutan perkara dugaan korupsi melalui penjualan kondensat sudah dilakukan Bareskrim Polri sejak 2015, namun hingga tahun 2018 berkas perkara dinyatakan lengkap dan kini belum ada informasi mengenai keberadaan tersangka kasus korupsi kondensat Honggo Wendratno. Keseluruhan kasus korupsi tersebut memakan waktu

yang cukup lama dalam penegakannya berbanding terbalik dengan asas hukum pidana “peradilan cepat, sederhana, biaya ringan.”

Namun terhadap kasus-kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah kerap menjadi sorotan. Berdasarkan data yang dihimpun penulis, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sepanjang tahun 2017 telah berhasil melakukan operasi tangkap tangan terhadap 5 kepala daerah yang terjaring dugaan tindak pidana korupsi. Pertanyaan publik saat ini adalah apakah telah terjadi tebang pilih dan pilih tebang dalam memberantas kasus korupsi di Indonesia.

### **Perbandingan Upaya Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara**

Upaya pemberantasan korupsi di China yang begitu keras dapat dilihat langsung dari banyaknya koruptor yang dihukum mati di negara tersebut. Selama tahun 2009 lebih dari 106.000 pejabat pemerintah di China telah dikenai hukuman terkait dengan masalah korupsi (Kompas, 8 April 2010). Namun, situasi korupsi di China yang belum juga menunjukkan tanda-tanda mulai mereda, hal itu terlihat dari Indeks Persepsi Korupsi yang dikeluarkan oleh Transparency International Tahun 2014 menempatkan China di posisi ke-72 dari 180 negara yang disurvei.

Sedangkan di Arab Saudi, upaya pemberantasan korupsi dilakukan dengan membentuk Komisi Anti-Korupsi. Sesaat setelah badan anti rasuah itu diumumkan pembentukannya oleh Raja Arab Saudi, Salman Bin Abdulaziz Al Saud, komisi tersebut menangkap 11 Pangeran dan 4 Menteri karena diduga terlibat dalam korupsi dan suap. Upaya penyapuan anti-korupsi tahun 2017 di Arab Saudi telah menghasilkan sekitar 106,7 miliar dolar AS atau sekitar Rp.1.419 Triliun (Sumber: bbc.com).

### **Penegakkan Hukum Tindak Pidana Korupsi**

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*) (1984 : 5-

6). *Pertama*, tentang struktur hukum Friedman menjelaskan “*To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction Structure also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Struktur, in way, is a kind of crosss section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.*” Struktur hukum dalam penegakkan tindak pidana korupsi dilakukan oleh Kepolisian, Kejaksaan dan KPK melalui amanat UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK, dan pembentukan TP4 (Tim Pembentukan Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan) oleh Kejaksaan sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi, Saber Pungli berdasarkan Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2016.

Sinergi aparat penegak hukum tersebut sangat diperlukan dalam pemberantasan korupsi. Fenomena “cicak vs buaya” yang dulu dipertontonkan diharapkan tidak terulang kembali. Isu pembekuan KPK oleh DPR dalam pembentukan Pansus Hak Angket KPK dapat diatasi. Kehadiran lembaga KPK yang ditujukan untuk menyelamatkan uang negara, harusnya lebih besar dari anggaran yang diberikan oleh negara. Data yang dihimpun penulis menunjukkan bahwa selama enam tahun (periode 2009-2015), KPK hanya berhasil mengembalikan uang korupsi ke kas negara sebesar Rp 728.45 miliar. Padahal uang negara yang dipakai KPK untuk diminta menyelamatkan negara telah mencapai triliunan.

*Kedua*, tentang Substansi hukum menurut Friedman adalah “*Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books*”. Substansi hukum pemberantasan korupsi menurut sejarah telah dilaksanakan sejak pemerintahan orde lama, dimana Pemberantasan korupsi dilakukan berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi dengan menambah perumusan

tindak pidana korupsi yang ada dalam KUHP. Pada masa orde baru (Masa 1971 – 1999) diundangkan Undang-undang No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dimana perumusan tindak pidana korupsi mengacu pada pasal-pasal yang ada di KUHP dan perumusannya menggunakan delik formal. Dan pada masa era reformasi (Masa 1999 – 2002), disahkan Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih, Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme lalu diundangkan Undang-undang No. 31 Tahun 1999 dan dilakukan perubahan dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Produk Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-undang No. 20 Tahun 2001 dapat dikatakan produk rezim “marah” terhadap korupsi sebab runtuhnya orde baru karena KKN yang kemudian melahirkan TAP MPR RI No. IX/MPR/1988 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN atau dikenal dengan TAP MPR Anti KKN, lalu dilahirkanlah Undang-undang tindak pidana korupsi yang tidak hanya sekedar diperluas deliknya dimana bahkan berbagai negara lain sama sekali menganggap bukan termasuk delik korupsi, namun Undang-undang tindak pidana korupsi Indonesia memasukkannya sebagai delik korupsi dengan ancaman yang tinggi atau dapat disebut juga sebagai ancaman hukuman marah. Dikarenakan kurangnya sosialisasi, kemudian dalam realita penindakan hampir tidak ada yang dituntut maksimal, demikian juga putusannya, maka antara norma dengan penegakan hukumnya masih jauh dari harapan. Inilah sebabnya regulasi tersebut perlu disempurnakan agar sinkron antara keduanya dalam rangka mewujudkan keadilan dan kepastian hukum. Tentu terlebih dahulu sebuah keharusan untuk menyiapkan naskah akademik. Dengan begitu, adalah keniscayaan untuk menjawab perubahan itu bukan untuk melemahkan apalagi membubarkan lembaga tertentu dalam pemberantasan korupsi.

*Ketiga, tentang kultur atau budaya hukum, menurut Friedman yaitu “The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal*

*system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused*". Budaya hukum Indonesia terhadap pemberantasan korupsi dapat dikatakan tidak berhasil. Hal tersebut dapat dilihat dari budaya memberi parcel, cenderamata, upeti/hadiah saat menjelang hari-hari besar keagamaan untuk suatu maksud tertentu.

Memasuki tahun politik saat ini, *money politics* untuk mendapatkan suara/dukungan masyarakat menjadi pilihan. Pemberian "mahar" kepada partai tertentu sebagai partai pengusung calon kepala daerah, sampai kepada pembagian sembako gratis serta gerakan "serangan fajar" dilakukan untuk membeli suara, di sisi yang lain masyarakat pun terbelah bahkan ada yang menulis spanduk menerima "serangan fajar," di tempat lain menyebut "menerima serangan panjar". Sehingga pameo "NPWP (Nomor Piro Wani Piro) memperburuk wajah pemberantasan korupsi Indonesia di ranah demokrasi. Oleh karena itulah dapat dikatakan demokrasi kita tanpa kualitas.

## **Penutup**

Tindak pidana korupsi di Indonesia telah terjadi secara sistemik (*systemic crime*) semakin meluas (*widespread*), dan telah merasuki seluruh lini kehidupan secara mendalam (*dee-rooted*) dan bahkan ada yang menyebut sebagai "budaya". Untuk itulah perlu hukum difungsikan dalam rangka melakukan perubahan social (*social engineering*). Upaya untuk pemberantasan korupsi harus dilakukan dengan cara luar biasa, memaksimalkan tindakan pre-emptive dan preventif untuk membentuk budaya hukum anti korupsi dan bersama melakukan pemberantasan. Inilah fungsi Hukum pidana sebagai "*ultimum remedium*" bukan penindakan sebagai pilihan utama.

Kebijakan penindakan harusnya lebih didahulukan di tingkat elite sehingga memberi efek jera dan menakutkan yang kemudian harusnya diikuti dengan tindak pidana pencucian uang (TPPU) serta pencabutan hak-hak politiknya, namun tidak berarti menihilkan pemberantasan di tingkat menengah dan bawah. Penindakan korupsi juga harus dimulai dari atas ke bawah, bukan dari bawah ke atas.

Artinya harus dimulai dari korupsi yang triliunan dan ratusan milyar.

Sangat penting dan mendesak penyempurnaan regulasi pemberantasan korupsi dengan keharusan adanya sinergi di antara aparat, kemudian memaksimalkan hukuman bila terbukti serta memberikan tafsir yang terperinci atas regulasi itu untuk menghindari bias tafsir yang berdampak hilangnya kepastian hukum dan keadilan. Untuk itulah Presiden wajib memimpin langsung pemberantasan korupsi itu melalui tindakan nyata bukan kata.

# Mahar Politik

Pemilihan umum (pemilu) merupakan pesta terbesar dalam negara demokrasi. Secara etimologis “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratein/cratos* yang berarti Pemerintah. Sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat. Presiden Amerika Serikat, Abraham Lincoln (1809-1865) mendefinisikan demokrasi sebagai *government of the people, by the people, for the people* atau pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. ([www.democracy-building.info](http://www.democracy-building.info))

Amartya Sen dalam karyanya yang berjudul *Democracy as a Universal Value* (Sen:2009) memberikan penilaian terhadap konsep nilai-nilai demokrasi yang menurutnya secara ideal bisa diterapkan oleh bangsa manapun mencakup tiga pandangan utama, yaitu *intrinsic importance in human life, instrumental role in generating political incentives, dan constructive function in the formulation of values.*

Sebagai perwujudan demokrasi, di dalam *International Commission of Jurist*, di Bangkok Tahun 1965, dirumuskan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas merupakan salah satu syarat dari enam syarat dasar bagi negara demokrasi perwakilan di bawah “*rule of law*”. Demokrasi wajib dibangun di atas nilai moral, tunduk dan patuh pada hukum, bernilai dengan standar kualitas. Hari ini kualitas demokrasi kita dirusak oleh pelanggaran etik, hukum dan bahkan oleh apa yang disebut sebagai mahar itu.

Istilah “mahar politik” kian senter terdengar saat memasuki tahun pemilu. ICW mencatat, untuk pilkada 2018 sudah ada beberapa kasus mahar politik yang muncul ke public yakni di Pilkada Jawa Timur, La Nyalla mengaku dimintai uang Rp 40 Miliar oleh Ketua Umum Partai Gerindra Prabowo Subianto, di Pilkada Jawa Barat, Dedi Mulyadi sempat mengaku diminta uang Rp 10

Miliar oleh oknum di Partai Golkar, di pilkada Cirebon, Brigjen (pol) Siswandi mengaku gagal dicalonkan oleh Partai Keadilan Sejahtera karena diminta mahar, terakhir terjadi konflik di internal Partai Hanura yang salah satunya disebabkan karena persoalan mahar politik (Sumber: Kompas.com).

Data Litbang Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) terkait Pilkada serentak 2015, mengkonfirmasi soal mahal nya biaya politik ini. Hasil kajian yang dilakukan menunjukkan bahwa untuk menjadi walikota/bupati dibutuhkan biaya mencapai Rp 20 miliar hingga Rp 30 miliar, sementara untuk menjadi gubernur berkisar Rp 20 miliar sampai Rp 100 miliar.

Penggunaan “mahar politik” menurut penulis merupakan suatu pelecehan terhadap filosofi mahar itu sendiri. Kata mahar berasal dari bahasa arab yaitu *Al-mahr*, jamaknya *Muhur* dan *Muhurah*. Sedangkan menurut bahasa, kata *Al-mahr* bermakna *Al-sadaq* yang dalam bahasa Indonesia diartikan dengan “maskawin” yaitu pemberian segala sesuatu kepada seseorang perempuan yang akan dijadikan istri. Berdasarkan Al-Qur’an, dalam QS. An-Nisa ayat 4 dan dalam alkitab pada perjanjian lama, Exodus 22:16-17, mahar adalah sesuatu hal yang sakral dan suci, bukan sebagai perusak demokrasi. Dalam filosofinya, mahar sebagai produk dari sebuah desain arif yang digunakan dalam konteks alam semesta, untuk menjaga keseimbangan dalam hubungan laki-laki dan perempuan guna menjaga kesatuan mereka. Menurut Syaikh Muthahari, pemberian mahar merupakan sistem atau kondisi perasaan kasih sayang laki-laki terhadap perempuan, sekaligus sebagai tanda kesungguhan laki-laki yang disimbolkan dengan sebuah pemberian atau bingkisan.

Lebih lanjut, Syaikh Muthahari mengemukakan bahwa mahar berkaitan dengan sikap rendah hati, kesehajaan, dan kesucian perempuan. Perempuan diciptakan secara naluriah menyadari bahwa demi kehormatan dirinya maka dia tidak boleh menyerahkan dirinya begitu saja kepada otoritas laki-laki, tetapi dia harus membuat dirinya bernilai. Mahar adalah sepotong bukti yang

membawa pada pemahaman bahwa perempuan dan laki-laki diciptakan dengan kemampuan berbeda-beda, hukum alam natural telah memberikan kepada mereka kualitas-kualitas yang berbeda. Oleh karena itu, mahar dianggap salah satu barang dari karakter umum tradisi, yang fondasinya dibangun dalam kosmos, alam semesta dan disiapkan oleh alam semesta itu sendiri. Penggunaan kata “mahar” hendaknya dihentikan karena hal itu bertentangan dengan keluhuran dan kesucian mahar bukan dalam perbuatan tercela dan bahkan yang sebenarnya menjadi praktek kejahatan/*criminal* dan kemudian diyakini memenuhi unsur sebagai perbuatan korupsi.

## **Dasar Hukum**

Sebagai negara hukum yang mempraktekkan demokrasi langsung, negara dituntut untuk menyempurnakan regulasi yang berkaitan dengan pelaksanaannya agar tetap menghormati dan menjunjung tinggi etik/moral/adab (sesuai dengan Sila Ke-II Pancasila). Peyempurnaan dalam peraturan perundang-undangan dengan sanksi yang tegas terhadap pelanggaran- pelanggaran baik secara administrasi khususnya secara pidana dipandang perlu. Salah satunya mengenai penggunaan uang untuk apa dan jumlah besarnya sebab tidak jelasnya besaran biaya untuk apa dalam praktek demokrasi menyebabkan tumbuh subur nya KKN yang merupakan musuh dan merusak demokrasi.

Daniel S. Lev (1990) menyatakan bahwa hal yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik, bahwa hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik, dan tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, defenisi kekuasaan, evolusi ideologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya (Daniel S. Lev, 1990 : xii).

Pasal 187 huruf b UU No. 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) menyatakan “anggota Partai Politik atau anggota gabungan Partai Politik yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima imbalan dalam bentuk apapun

pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Kemudian Pasal 187 huruf c UU No. 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) menyatakan “setiap orang atau lembaga yang terbukti dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum memberi imbalan pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota maka penetapan sebagai calon, pasangan calon terpilih, atau sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (5), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan pidana penjara paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Pemberian “mahar kepada partai politik” menurut penulis merupakan salah satu bentuk korupsi yakni gratifikasi atau suap. Menurut ketentuan Pasal 5 jo Pasal 12 huruf a dan huruf b UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), baik pelaku pemberi maupun penerima suap/gratifikasi diancam dengan hukuman pidana. Dalam Pasal 5 ayat (1) UU Tipikor menerangkan bahwa Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 5 tahun dan atau pidana denda paling sedikit Rp 50 juta dan paling banyak Rp 250 juta setiap orang yang (a) memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya; atau (b) memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan

kewajiban, dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya. Ayat (2) Bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a atau huruf b dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1). Dalam Pasal 12 UU Tipikor menyebutkan Dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling lama 20 tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 200 juta dan paling banyak Rp 1 miliar: (a) pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk menggerakkan agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya; (b) pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah tersebut diberikan sebagai akibat atau disebabkan karena telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya. Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya (Pasal 12B ayat (1) UU Tipikor).

Ketentuan pasal yang berlaku bagi penerima dan pemberi itu melengkapi berbagai ketentuan tentang suap dan gratifikasi dalam UU Tipikor yang selama ini hanya dapat dikenakan pada pegawai negeri atau penyelenggara negara, sehingga sukar untuk menjerat pimpinan parpol yang bukan penyelenggara negara. Secara logis, tidak mungkin dikatakan adanya suatu penyuapan apabila tidak ada pemberi suap dan penerima suap. Sebenarnya undang-undang mengatur tentang tindak pidana suap di kalangan swasta yaitu UU No. 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap. Undang-undang ini lahir karena kelemahan yang terdapat dalam KUHP yang memidana pelaku suap hanya dari kalangan pegawai negeri. Dengan adanya undang-undang ini, pelaku pemberi dan penerima suap di kalangan swasta juga dapat dipidana.

Tidak hanya itu, mahalanya “mahar politik” yang harus dibayarkan oleh calon Kepala Daerah memicu terjadinya praktek korupsi saat kepala daerah tersebut telah secara dilantik. Data yang dihimpun ICW dari 2010-2017 terdapat 215 Kepala Daerah yang melakukan korupsi. Kasus tersebut banyak yang berkaitan dengan pilkada ketika mereka akan menjabat atau mempersiapkan diri untuk maju dalam pilkada selanjutnya saat pada kepala daerah ini telah menjabat. Banyaknya kasus yang berkaitan dengan pilkada tersebut juga dikarenakan adanya perjanjian di awal terkait dengan dana yang dikeluarkan pada saat Pilkada yang diikuti.

## **Penutup**

Pilihan kata “mahar” untuk jual-beli, suap, korupsi gratifikasi merupakan bukti pelanggaran etik, moral dan adab dalam demokrasi. Secara hukum perbuatan ini merupakan *criminal* tepatnya tindak pidana korupsi. Prinsip *ultimum remedium* dalam ranah pidana maka seharusnya partai politik, penyelenggara pemilu dan pengawasnya maksimal mencegah hal itu agar tidak terjadi dan atau dijatuhkan sanksi administrasi hingga menggugurkan kepesertaan yang bersangkutan namun apanyana sama sekali tidak efektif baik mencegah apalagi menjatuhkan sanksi administrasi dengan berbagai dalih yang disusun sebagai argumentasi. Kita mendesak jangan pergunakan kata mahar ini untuk praktek biadab itu. Hentikan dan untuk itulah kita menuntut penegak hukum, polisi yang baru membentuk badan untuk itu, kejaksaan dan KPK bersinergi memaksimalkan pencegahannya dan kemudian harus tegas dalam pemberantasan bila masih praktek demikian terus berlangsung. Hemat saya realita di lapangan tidak sekedar rahasia umum tapi sudah menunjukkan praktek masif, terstruktur dan sistematis yang dibungkus profesional.

# Persekongkolan Proyek Infrastruktur

Infrastruktur (prasarana) menurut *American Public Works Association* adalah fasilitas-fasilitas fisik yang dikembangkan atau dibutuhkan oleh publik seperti penyediaan air, tenaga listrik, pembuangan limbah, transportasi, jalan dll, guna menunjang kegiatan publik. Saat ini Pemerintah menambah alokasi anggaran untuk proyek infrastruktur pada tahun 2018, yaitu sebesar Rp 410,4 triliun. Anggaran tersebut lebih tinggi 5,2 persen dibandingkan outlook tahun ini senilai Rp 390,2 triliun. Berdasarkan ringkasan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) 2018 yang dikutip Kompas Properti Ditjen Anggaran Kementerian Keuangan, pada Jumat (8/12/2017), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) mendapatkan alokasi anggaran tertinggi yaitu Rp 104,7 triliun.

Pembangunan infrastruktur di Indonesia dibiayai melalui hutang dari Bank Pembangunan Multilateral, khususnya Group Bank Dunia, Asian Development Bank (ADB), Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) yang didirikan oleh pemerintah RRC dan mulai beroperasi pada tahun 2016, dan Islamic Development Bank (IDB) yang juga telah membentuk Islamic Mega Infrastructure Bank serta melalui pinjaman bilateral dari Negara-negara lain seperti Jerman, Australia, Jepang dan pinjaman swasta lainnya. Menurut data dari Departemen Keuangan RI yang dihimpun penulis sampai Juli 2017, hutang pemerintah Indonesia (baik bilateral maupun multilateral) berjumlah Rp 734,98 triliun.

Menurut peneliti Indonesian Legal Resource Center (ILRC) yang dikutip melalui akun Elsam.or.id menyebutkan bahwa setiap orang menanggung hutang sekitar Rp 14,420 juta jika dibagi rata antara hutang Indonesia dengan penduduk yang mencapai 257 juta jiwa.

Dalam rangka mewujudkan cita-cita Negara seperti yang tercantum dalam alinea ke-empat pembukaan UUD 1945 maka pembangunan infrastruktur menjadi syarat mutlak. Untuk itu, pembangunan infrastruktur menjadi perhatian pemerintah. Patut diberi apresiasi kinerja pemerintah saat ini dalam rangka membangun infrastruktur, akan tetapi pembangunan infrastruktur tersebut mengalami beberapa persoalan diantaranya adalah persekongkolan dalam pembangunan infrastruktur. Sebagaimana yang kita ketahui pembangunan infrastruktur memakai pola pengadaan barang dan jasa yang ditawarkan pemerintah selaku pemberi jasa kepada perusahaan sebagai penyedia jasa yang telah memenuhi syarat dan tahapan dalam pengadaan tender tersebut. Kasus yang paling banyak timbul adalah kasus mark-up (penggelembungan harga) yang mengurangi kualitas dan kuantitas barang dan jasa, dan persekongkolan dalam penentuan pemenang tender.

Data Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mencatat, sepanjang tahun 1999-2017 sejak dibentuk di awal reformasi, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), aduan perkara yang masuk ke lembaga tersebut mencapai 348 perkara. Persaingan tender atau persekongkolan menjadi kasus yang paling mendominasi dengan jumlah perkara 245 perkara dari total 348 perkara. Tidak hanya itu, selama 2015 sekitar 70 persen sampai 80 persen dari proyek infrastruktur ternodai oleh kasus persekongkolan tender proyek yang justru difasilitasi oleh pemerintah (Sumber: [cnnindonesia.com](http://cnnindonesia.com)).

Persekongkolan penentuan pemenang tender bertendensi pada Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) baik kepada antar pelaku usaha pesaing (korporasi/swasta) maupun dengan pemerintah. Akan tetapi, UU No. 31 Tahun 1999 Jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (tipikor) sebagai dasar hukum tindak pidana korupsi tidak ada memuat delik korupsi di sektor swasta, padahal United Nations Convention Against

Corruption (UNCAC) atau konvensi PBB tentang anti korupsi telah diratifikasi Indonesia melalui UU No. 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC tahun 2003, sehingga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK tidak memiliki kewenangan untuk menindak korupsi di sektor swasta, untuk itulah perlu dan mendesak agar dilakukan revisi terhadap UU Tipikor dan UU KPK.

### **Larangan Persekongkolan Dalam Islam**

Persekongkolan menurut agama adalah salah satu bentuk perbuatan curang, dan bohong atau dusta menjadi bagian yang tak terpisahkan. Al-Qur'an dengan tegas melarang perbuatan itu, sebagaimana disebutkan dalam Al-Qur'an "Maka jauhilah olehmu berhala-berhala yang najis itu dan jauhilah perkataan- perkataan dusta dengan ikhlas kepada Allah, tidak mempersekutukan sesuatu dengan Dia. Barang siapa mempersekutukan sesuatu dengan Allah, maka adalah ia seolah- olah jatuh dari langit lalu disambar oleh burung, atau diterbangkan angin ke tempat yang jauh." (QS. Al-Hajj: 30-31). Kemudian diperjelas melalui Hadits yakni "Tanda orang munafik itu tiga apabila ia berucap berdusta, jika membuat janji berdusta, dan jika dipercayai mengkhianati" (HR Al-Bukhari, Kitab Iman, Bab Tanda-tanda Orang Munafik, no. 33 dan Muslim, Kitab Iman, Bab Penjelasan Sifat-Sifat Orang Munafik, no. 59)

### **Pengertian Persekongkolan**

Persekongkolan berasal dari kata dasar sekongkol. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia terbitan Balai Pustaka (1994) memberikan pengertian sekongkol adalah orang yang turut serta berkomplot melakukan kejahatan atau kecurangan dan sebagainya. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menjelaskan dalam Pasal 1 point 8 bahwa Persekongkolan atau konspirasi usaha adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol.

Black's Law Dictionary (Hendry Campbell Black, 1968:382) mendefinisikan persekongkolan (conspiracy) sebagai: *“A combination or confederacy between two persons formed for the purpose of committing, by their joint efforts, some unlawful or criminal act, or some act which is innocent in itself, but becomes unlawful when done concerted action of the conspirators, or for the purpose of using criminal or unlawful means to the commission of an act not in it self unlawful”*. (Suatu kombinasi atau konfederasi diantara dua orang atau lebih yang terbentuk dengan tujuan untuk melakukan secara bersama-sama, suatu tindakan melawan hukum atau melakukan tindakan kriminal, atau tindakan yang tidak melawan hukum, tetapi menjadi melawan hukum disaat dilakukan dengan persetujuan bersama oleh para konspirator, atau tujuan dari menggunakan tindakan melawan hukum atau kriminal untuk memberikan kuasa kepada suatu tindakan yang sebenarnya tidak melawan hukum).

Sedangkan pengertian tender, dalam praktiknya adalah sama dengan pengertian lelang atau pengadaan barang atau jasa. Pelelangan adalah serangkaian kegiatan untuk menyediakan kebutuhan barang atau jasa dengan cara menciptakan persaingan yang sehat di antara penyedia barang atau jasa yang setara dan memenuhi syarat, berdasarkan metode dan tata cara tertentu yang telah ditetapkan dan diikuti oleh pihakpihak yang terkait secara taat asas sehingga terpilih penyedia jasa terbaik (Susanti Adi Nugroho, 2014:232)

## **Hukum Persekongkolan**

Persekongkolan merupakan kegiatan yang dilarang yang termasuk dalam kategori persaingan usaha tidak sehat. Persekongkolan diatur dalam UU. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Terbitnya UU No. 5 Tahun 1999 dilatarbelakangi bahwa pembangunan bidang ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama

bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, efisien, sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar. Selain itu, setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu.

Di Hongkong persekongkolan tender yang terjadi pada proses pengadaan barang untuk kepentingan publik dikategorikan sebagai kejahatan. Jika dilakukan di sektor privat, tindakan itu masih bisa dikategorikan legal. Di Amerika Serikat kasus persekongkolan tender biasanya terjadi di beberapa negara bagian saja atau pasar lokal tertentu sehingga penanganannya tidak terlalu sulit. Seperti diuraikan berikut:

*One of the most recent bid-rigging cases comes out of Florida, Florida v. Saul & Co., which involved bid rigging at a tax certificate auction in Lee County, Florida, in 1998. Several bidders allegedly conspired to allocate bids during the auction so as to insure that each bidder secured tax-delinquent properties at higher interest rates than would have been obtained had the bidding actually been competitive. The twenty- two companies involved in the alleged conspiracy settled in 2002 for nearly \$800,000. The settlement monies have been used to reimburse those property owners who paid the price-fixed interest rates when they redeemed their tax certificates. Any unclaimed funds were slated for distribution to various Lee County area charities for housing-related programs.*

*This case and others like it are important reminders to companies that engage in competitive bidding of government contracts that they must avoid communications with competitors regarding bidding and pricing. Procurement officials increasingly are trained to spot potential bid rigging conduct and are reporting suspicious conduct to their state attorney general to investigate.*

Persekongkolan tender dalam UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diatur dalam Pasal 22 yang berbunyi, “Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”. Berdasarkan uraian pasal di atas maka dapat disimpulkan bahwa yang menjadi unsur dalam persekongkolan tender adalah unsur pelaku usaha, unsur bersekongkol, unsur pihak lain, unsur mengatur atau menentukan pemenang tender, unsur usaha tidak sehat. Lebih lanjut, persekongkolan tender menurut Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan Tender (KPPU, 2006:10-12), persekongkolan dalam tender dapat dibedakan pada tiga jenis yaitu persekongkolan horizontal, persekongkolan vertikal, dan gabungan antara persekongkolan vertikal dan horizontal. Penjelasan mengenai jenis dari persekongkolan tender tersebut yaitu: *Pertama*, Persekongkolan Horizontal, merupakan persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atas penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa pesaingnya. Persekongkolan ini dapat dikategorikan sebagai persekongkolan dengan menciptakan persaingan semu diantara peserta tender. *Kedua*, Persekongkolan Vertikal, merupakan persekongkolan yang terjadi antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan.

Persekongkolan ini dapat terjadi dalam bentuk panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan bekerjasama dengan salah satu atau beberapa peserta tender. *Ketiga*, Persekongkolan Horizontal dan Vertikal, merupakan persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa. Persekongkolan ini dapat melibatkan dua atau tiga pihak yang terkait dalam proses tender.

Dalam putusan MK No. 85/PUU-XIV/2016 itu, frasa “penyelidikan” sebagaimana dalam Pasal 36 huruf c, d, h, dan i serta Pasal 41 ayat (1) dan (2) UU Larangan Praktik Monopoli Usaha bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan “pengumpulan alat bukti sebagai bahan pemeriksaan” (bukan sebagai tindakan projustisia). Begitu pula dengan frasa ‘pihak lain’ dalam Pasal 22, 23 dan 24 UU Larangan Praktik Monopoli Usaha bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai selain “dan/atau pihak yang terkait dengan pelaku usaha lain.”

Saat ini KPPU merupakan komisi independen yang dibentuk untuk menjaga dan mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999 bisa berjalan dengan semestinya, tidak hanya itu KPPU juga diberikan mandat oleh UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah untuk melakukan pengawasan pelaksanaan kemitraan secara tertib dan teratur. Besarnya peranan KPPU dalam mengatur governance pasar berkeadilan Indonesia membuat KPPU tidak boleh vakum apalagi bubar.

Beberapa waktu terakhir Presiden telah mengeluarkan Keppres mengenai perpanjangan masa jabatan 2 bulan bagi komisioner KPPU lama yang berakhir tanggal 27 Desember 2017. Sebelumnya Presiden telah mengantongi 18 nama yang akan akan dibawa ke DPR untuk menjadi komisioner KPPU, tetapi DPR masih mempertanyakan independensi sejumlah anggota panitia seleksi (pansel) yang dibentuk presiden tersebut, karena sarat akan konflik kepentingan. Timbul pertanyaan mengapa terjadi disharmoni antara presiden dengan DPR?

## **Penutup**

Menurut hemat penulis beberapa hal yang perlu dan mendesak yakni pertama, mendesak merubah UU Persaingan Usaha Tidak Sehat sesuai dengan Pancasila guna membumikan Pancasila dalam rangka penguatan dan perluasan kewenangan yang meliputi

sektor korporasi.

Kedua, Perlunya sinergitas antara lembaga Negara atau komisi yang dibentuk yakni antara KPK dengan KPPU, atau antara KPPU dengan aparat penegak hukum sehingga diharapkan kasus-kasus persekongkolan yang menyebabkan kerugian keuangan Negara tersebut dapat dicegah dan diberantas. Menambah kewenangan KPPU menjadi pilihan agar lebih efektif dan efisien namun harus dibarengi dengan pengawasan dan akuntabilitas serta professional sebagai syarat mutlak.

# Bab IV

## Pendidikan Nasional

# Student Loan Untuk Siapa?

*Student loan* atau yang diartikan sebagai kredit pendidikan merupakan salah satu wacana dari Presiden Jokowi kepada pihak perbankan dalam pertemuan pimpinan umum bank di Indonesia pada tanggal 15 Maret 2018. *Student loan* adalah pinjaman yang diberikan kepada mahasiswa yang tidak mampu terkait biaya pendidikan tinggi (termasuk biaya hidup) yang akan dibayar setelah mahasiswa lulus dari perguruan tinggi. Pembayaran *student loan* beserta bunganya dapat dilakukan dengan cara dicicil baik setelah wisuda maupun ketika sudah mendapat pekerjaan.

Sudah menjadi rahasia umum, latar belakang timbulnya wacana *student loan* dikarenakan mahalnya biaya pendidikan di Perguruan Tinggi. Menurut Kemenristekdikti, saat ini terdapat 4.550 Perguruan Tinggi di tanah air baik Negeri maupun Swasta. Sementara Angka Partisipasi Kasar (APK) masyarakat masuk ke Perguruan Tinggi hanya sebesar 31,1 persen dari penduduk rentang usia 19-23 tahun yang mempunyai kesempatan mengenyam pendidikan tinggi, bahkan APK Indonesia masih lebih kecil dibanding Malaysia yang mencapai 38 persen, Thailand, 54 persen, Singapura 78 persen dan Korea Selatan 98,2 persen.

Pendidikan adalah hak setiap warga negara sesuai dalam Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 yang harus dipenuhi. Tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa adalah sesuatu yang penting dan fundamental dalam mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945. Berkaitan dengan itu maka, pendidikan tinggi yang merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional, memiliki peran strategis dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan memperhatikan dan menerapkan nilai humaniora serta kebudayaan dan pemberdayaan bangsa Indonesia yang berkelanjutan. Untuk itu maka negara harus menjamin bahwa pendidikan tinggi yang dilaksanakan terjangkau dengan paradigma

pendidikan yang bersifat tidak mencari keuntungan dengan mengutamakan aspek pelayanan publik serta tidak menjadikan pendidikan sebagai komoditas bisnis. Tidak hanya menjamin, negara juga berkewajiban untuk melakukan berbagai upaya yang berlandaskan hukum dan pemikiran yang matang dan terencana seperti wacana *student loan* ini, agar nantinya *student loan* sebagai solusi bukan malah sebagai penambah beban, sehingga harapan untuk mendapatkan kehidupan yang layak agar dapat memutus jerat tali kemiskinan yang merupakan satu diantara alasan melanjutkan pendidikan hingga ke perguruan tinggi dapat terwujud.

Berbagai Bank telah menanggapi wacana *student loan* diantaranya adalah Bank Rakyat Indonesia (BRI) yang memperkenalkan produk bernama Briguna Flexi Pendidikan. Briguna Flexi Pendidikan merupakan produk pinjaman dengan suku bunga 5-6% pertahun, melalui skema pembiayaan yang dikhususkan untuk mahasiswa S2 dan S3 yang telah memiliki penghasilan tetap. Senada dengan itu, Bank Negara Indonesia (BNI) juga memperkenalkan kebijakan BNI cerdas KTA dengan suku bunga 11,50% pertahun dengan periode kredit 12 bulan dan kebijakan BNI fleksi pendidikan dengan bunga 0,88% pertahun. Tidak hanya itu Bank Tabungan Negara (BTN) juga mengeluarkan kebijakan *student loan* dengan suku bunga flat 6,5% selama lima tahun.

Kredit pendidikan bukanlah suatu terobosan yang baru karena program ini dulunya telah berlangsung di masa orde baru. Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (Menristekdikti) Mohamad Nasir menyatakan dirinya pernah mendapatkan kredit pendidikan Kredit Mahasiswa Indonesia (KMI) dari sebuah bank BUMN senilai Rp500 ribu–Rp1 juta pada tahun 1985. Namun kini program kredit pendidikan tidak lagi terlaksana dikarenakan ketidakmampuan mahasiswa untuk melunasi pinjaman, padahal adanya ancaman bahwa ijazah ditahan jika utang tidak dibayar. “kegagalan KMI hendaknya menjadi pelajaran berharga bagi pemerintah untuk menerapkan kembali kebijakan ini walau dengan nama yang berbeda.

Problem serupa juga dialami oleh negara Amerika Serikat yang menerapkan kebijakan student loan. Berdasarkan data Pertengahan Januari 2018 oleh Brookings Institute menyebutkan tingkat default atau gagal bayar utang dari mahasiswa angkatan 1995 dan 2003. Brookings menemukan bahwa terjadi peningkatan tingkat gagal bayar utang jika dibandingkan antara angkatan 1995 dan 2003, pada periode 12 tahun usai menamatkan pendidikan tinggi. Tingkat gagal bayar utang mahasiswa kampus negeri dengan masa kuliah empat tahun angkatan 1995 sebesar 8,9 persen, sementara angkatan 2003 11,8 persen. Untuk yang dua tahun angkatan 1995 sebesar 7,1 persen, sedangkan angkatan 2003 senilai 12,5 persen. Untuk angkatan 1995 kampus swasta non-profit sebesar 11 persen, lalu angkatan 2003-nya sebesar 13,2 persen. Student loan akan membebani kehidupan mantan mahasiswa peminjam yang tidak melunasi pinjaman. Menurut Gubernur Bank Sentral AS Jerome Powell student loan adalah satu-satunya program pinjaman di AS yang tak mengenal kebangkrutan, sehingga berkembangnya tingkat utang pendidikan di Amerika Serikat dapat memperlambat perkembangan ekonomi negara adidaya tersebut, seperti dilansir dari CNBC. (Sumber: Tirto.id).

Beragam pertanyaan muncul terkait bila *student loan* diterapkan yaitu *Pertama*, Apakah pemberian bunga dalam *student loan* tidak memberatkan si peminjam sekalipun suku bunga yang dibebankan bertaraf rendah? *Kedua*, apa negara siap untuk menanggung utang *student loan* jika nantinya si peminjam tidak mampu membayar pinjaman karena tidak mendapatkan pekerjaan, Faktanya, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2016 menyebutkan jumlah pengangguran di Republik Indonesia mencapai angka 7,02 Juta Jiwa (5,81 persen dari jumlah penduduk), sebanyak 6,22 % dari jumlah tersebut (sekitar 436 ribu jiwa) merupakan sarjana, atau minimal lulusan strata 1 ditambah dengan keberadaan tenaga kerja asing yang “mempersempit” ketersediaan lapangan pekerjaan. *Ketiga*, apakah wacana pemberian *student loan* beserta bunga telah sesuai dengan hukum nasional kita.

Pasal 76 ayat (2) Undang-undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi menyebutkan bahwa Upaya yang dilakukan dalam rangka melaksanakan tujuan negara. Pemenuhan hak tersebut dilakukan dengan cara pemberian beasiswa kepada mahasiswa berprestasi, bantuan atau membebaskan biaya pendidikan ataupun dengan memberikan pinjaman dana tanpa bunga yang wajib dilunasi setelah lulus dan/atau memperoleh pekerjaan sesuai dengan Mengacu pada Pasal 76 ayat (2) Undang-undang Pendidikan tinggi maka *student loan* dengan bunga telah melanggar ketentuan hukum. Jika ditujukan kepada mahasiswa dalam usaha mencerdaskan kehidupan bangsa, mengapa pinjaman kredit pendidikan harus memakai bunga.

*Student loan* (kredit pendidikan) bukanlah satu-satunya jalan pemberian bantuan untuk meringankan biaya pendidikan bagi mahasiswa tidak mampu. Program beasiswa bidikmisi jauh lebih efektif jika tepat sasaran diperuntukan bagi mahasiswa yang kekurangan dalam hal financial. Melalui program Bidikmisi yakni bantuan dari pemerintah untuk biaya pendidikan tinggi bagi mahasiswa yang memiliki keterbatasan kemampuan ekonomi, pemerintah menganggarkan dana sebesar Rp4,1 triliun untuk 401,5 ribu mahasiswa. Pada 2017, realisasi alokasi sebesar Rp10,7 triliun untuk 339,4 ribu mahasiswa. Mengingat besarnya jumlah anggaran pendidikan yakni Rp 416,1 triliun dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2017.

Selain program bidikmisi, pemerintah juga melaksanakan program Uang Kuliah Tunggal (UKT) untuk Perguruan Tinggi Negeri (PTN) melalui Permendikbud No. 55 Tahun 2013 yang telah terjadi perubahan pada Permen No. 73 Tahun 2013. Pembayaran uang kuliah berdasarkan besaran gaji atau pendapatan dalam sistem UKT bertujuan meringankan beban mahasiswa tidak mampu dalam pembiayaan pendidikan. Jika ditelaah penerapan sistem UKT sejatinya telah merumuskan nilai-nilai keadilan karena adil bukan sama rata namun proporsional sesuai dengan prinsip keadilan John Rawls yaitu “*social and economic inequalities are to be arranged*

*so that they are to the greatest benefit of the least advantaged and (2b) are attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity”* yang berarti bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi diatur sedemikian rupa agar memberikan keuntungan terbesar bagi kalangan yang paling tidak beruntung dalam masyarakat sehingga memberikan kesempatan yang fair pada setiap orang untuk mendapatkan kesempatan yang sama yakni memperoleh pendidikan.

Wacana *student loan* bukanlah ditujukan untuk mencari simpati menuju tahun politik, tidak juga bertujuan untuk mendapat untung-rugi dan patut dicurigai apakah wacana *student loan* bertujuan semata-mata untuk merangsang pertumbuhan ekonomi yang dipengaruhi pertumbuhan investasi, dimana pertumbuhan investasi ditentukan oleh pertumbuhan kredit ataukah dalam rangka mencapai tujuan pendidikan sebagaimana yang tercantum Pasal 31 ayat (3) UUD 1945 yakni bertujuan untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang dan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia sesuai dengan Pasal 31 ayat (5) UUD 1945. Pantas diberi apresiasi gebrakan atau terobosan pemerintah dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa, namun *student loan* bukanlah pilihannya.

# Pro-Kontra Full Day School

Presiden Jokowi membatalkan Permen Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) No. 23 Tahun 2017 mengenai kebijakan sekolah lima hari atau *full day school* yang mengubah jadwal sekolah menjadi 5 hari seminggu dan 8 jam per hari. Presiden nantinya akan menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) yang berisi aspirasi masyarakat mengenai kebijakan lima hari sekolah, dan sudah ditegaskannya hal tersebut bukan kewajiban. Tak pelak kebijakan *full day school* menuai pro dan kontra dari berbagai kalangan. Pihak yang kontra melangsungkan berbagai demonstrasi untuk menolak *full day school* dikarenakan akan mematikan Madrasah Diniyah (Madin) dan bahkan disebut akan menumbuhkan kembang paham radikal. Lebih parah lagi, ada yang menyampaikan yel-yel “bunuh menterinya sekarang juga” (sumber: merdeka.com). Sementara banyak pihak mendukung kebijakan ini dan mengusulkan ditambah menjadi *full time school*, karena nyatanya begitu banyak lembaga pendidikan misalnya pesantren telah menerapkan *full time school* itu.

Allah SWT menurunkan wahyu pertama kepada Nabi Muhammad SAW yakni Iqra', perintah untuk “membaca” (Abad ke-7). Bahkan, dalam lima ayat pertama surat Al'alaq yang diturunkan di Gua Hira itu, perintah Iqra' diulang dua kali. Perintah Iqra' tentunya mengandung makna filosofis yang sangat mendalam. Firman Allah SWT: “Allah akan meninggikan derajat orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat. Dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan” (Al- Mujadalah:11). Rasulullah mewajibkan kepada umatnya untuk menuntut ilmu sepanjang hayat atau *full time* tanpa di batasi usia, ruang, waktu dan tempat sebagaimana sabdaNya, “Tuntutlah ilmu dari buaian sampai ke liang lahat” (HR. Muslim).

Sekolah/school yang merupakan tempat pendidikan formal (education) dalam Black Law Dictionary yakni *Within the meaning of a statute relative to the powers and duties of guardians, this term comprehends not merely the instruction received at school or college, but the whole course of training, moral, intellectual, and physical. Education maybe particularly directed to either the mental, moral, or physical powers and faculties,"but in its broadest and best sense it relates to them all. Menurut Marin Luther King Jr. The function of education is to teach one to think intensively and to think critically intelligence plus character* (sumber: Brainyquote).

### **Tujuan Pendidikan**

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan Pemerintah Negara Indonesia fungsi utamanya melindungi segenap bangsa Indonesia... **mencerdaskan kehidupan bangsa**, Pasal 31 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan, setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD.

Undang-undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional yang terdiri atas XXII Bab, 77 Pasal yang diundangkan tanggal 8 Juli 2003. Pada Pasal 1 ayat (1) pengertian Pendidikan yaitu usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Pasal 3 dinyatakan fungsi pendidikan nasional yakni mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Di sisi lain, pendidikan nasional bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri,

dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Prinsip penyelenggaraan pendidikan menurut Pasal 4 adalah: (1) pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa, (2) pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna, (3) pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat, (4) pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran, (5) pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat, (6) pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.

Sistem *Full Day School* akan berkaitan dengan waktu kerja para guru atau dosen. Undang-undang No.14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 74 Tahun 2008 tentang Guru sebagai peraturan pelaksanaannya. Kedua peraturan tersebut hanya berlaku untuk guru dan dosen pada pendidikan formal. Ketentuan waktu kerja guru diatur dalam Pasal 35 UU Guru dan Dosen. Pasal 35 ayat (1) Beban kerja guru mencakup kegiatan pokok yaitu merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, membimbing dan melatih peserta didik, serta melaksanakan tugas tambahan. (2) Beban kerja guru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sekurang-kurangnya 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai beban kerja guru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Guru dan Dosen menyatakan, dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya, guru berhak memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum

dan jaminan kesejahteraan sosial, maka guru juga adalah orang yang bekerja dengan menerima upah (atau imbalan dalam bentuk lain). Oleh karena itu, guru juga merupakan pekerja/buruh dan tunduk kepada peraturan ketenagakerjaan dan peraturan ketenagakerjaan tersebut hanya akan berlaku pada guru yang bekerja pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat (swasta).

### **Realita Pendidikan di Indonesia**

*Indonesia Corruption Watch* (ICW) pada 17 Mei 2016 lalu melansir hasil pemantauan praktik korupsi anggaran pendidikan selama sepuluh tahun terakhir menimbulkan kerugian negara hingga Rp 1,3 triliun. Selama tahun 2006–2015, ICW mencatat terdapat 425 kasus korupsi di sektor pendidikan dengan melibatkan 618 pelaku di seluruh Indonesia. Para pelaku telah diproses oleh kejaksaan, kepolisian, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan sebagian di antaranya telah diadili di pengadilan tindak pidana korupsi. Modus korupsi yang paling banyak digunakan adalah penggelapan sebanyak 132 kasus dengan kerugian negara sebesar Rp518 miliar. Terbanyak lainnya adalah penggelembungan anggaran (*mark-up*) sebanyak 110 kasus korupsi dengan nilai kerugian negara sebesar Rp448 miliar. Muncul juga praktik suap untuk mendapatkan proyek di sektor pendidikan sebesar Rp55 miliar. Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Laode M Syarif menyatakan berdasarkan data lembaga antirasuah, pelaku tindak pidana korupsi yang ditangani pihaknya paling banyak berlatar belakang pendidikan S2 atau magister (Sumber: [cnnindonesia.com](http://cnnindonesia.com))

Indeks persepsi korupsi dijadikan salah satu parameter kualitas pendidikan karena secara universal dapat digunakan untuk menggambarkan kualitas moral suatu masyarakat. Tidak ada satupun norma agama dan norma sosial masyarakat di dunia yang membenarkan korupsi bahkan semuanya dengan tegas menyatakan korupsi adalah kejahatan yang termasuk dalam kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Oleh karena itu, masyarakat dapat dikatakan berhasil dalam pendidikannya ketika mampu memegang teguh nilai

moral agama dan moral sosialnya. Denmark, Selandia Baru, Finlandia, Swedia dan Swiss merupakan 5 negara terbaik dari 175 negara pada indeks persepsi korupsi 2016 Sedangkan, Indonesia terdapat pada posisi 90 dari 175 negara. Pasal 31 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sudah tertuang bahwa pemerintah harus mengalokasikan dana pendidikan minimal 20 persen dari APBN dan APBD. Dari data Persentase Anggaran Urusan Pendidikan APBD murni Tahun Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) Tahun 2016, ada 11 provinsi dengan alokasi dana pendidikan di bawah 3%. Sumatera Selatan bertengger di urutan ketiga terendah, yaitu hanya sebesar 2%. Persentase anggaran tersebut menurun sebesar 1,9% dari tahun sebelumnya. Di tahun 2015, Pemprov Sumsel mengalokasikan dana APBD murni untuk anggaran pendidikan sebesar 3,9%. Namun di tahun 2016, persentasenya menurun di angka 2% dari total APBD murni 2016 yang mencapai Rp5,76 triliun. Hal serupa terjadi di Jawa Timur, APBD Jawa Timur Tahun 2015 sebesar Rp23 triliun, sedangkan anggaran untuk pendidikan hanya sebesar 2,2% kemudian Tahun 2016 turun menjadi 1,7%.

Data *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF) tahun 2016 menunjukkan sebanyak 2,5 juta anak Indonesia tidak dapat menikmati pendidikan lanjutan yakni 600 ribu anak usia sekolah dasar (SD) dan 1,9 juta anak usia Sekolah Menengah Pertama (SMP). Begitu pula data statistik yang dikeluarkan oleh BPS, bahwa di tingkat provinsi dan kabupaten menunjukkan terdapat kelompok anak-anak tertentu yang terkena dampak paling rentan yang sebagian besar berasal dari keluarga miskin sehingga tidak mampu melanjutkan pendidikan ke jenjang selanjutnya. Sebanyak 3,56% penduduk Indonesia atau dari 5,7 juta orang masih buta aksara. Ini berdasarkan data Kemendikbud per tahun 2015. Angka tersebut menurun tipis dari tahun 2014 sebelumnya yakni 3,7% atau 5,9 juta penduduk.

Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) mengatakan, Indonesia sedang mengalami krisis a doktor (jenjang S3) demikian

juga Guru Besar, dibandingkan dengan negara tetangga di Asia (5/7/17 Sumber Republika.co.id). Menurut data, dari setiap satu juta penduduk di Indonesia hanya terdapat sebanyak 143 doktor. Dengan Malaysia misalnya, rasionya adalah ada 509 doktor dari setiap satu juta penduduknya. Kemudian, di India, terdapat sebanyak 1.410 doktor dalam setiap satu juta penduduknya. Bila dibandingkan dengan Jepang, di sana terdapat 6.438 doktor pada rasio satu juta penduduknya. Amerika mempunyai 9.850 doktor pada setiap satu juta penduduknya. Demikian halnya dalam *Global Talent Competitiveness Index (GTCI) 2017* yakni laporan tahunan yang diukur berdasarkan kemampuan suatu negara dalam bersaing mencetak bakat dan kemampuan sumber daya manusia (SDM). Indonesia menempati peringkat ke-90 di antara negara di kawasan Asia Pasifik Posisi tersebut masih sangat rendah dibandingkan dengan Singapura dan Malaysia yang masing-masing duduk di posisi ke 2 dan 28 pada tahun ini. Dari indeks ini, Vietnam dan Srilanka bahkan berada di atas Indonesia dengan rangking 86 dan 82.

## **Penutup**

Terima kasih atas jerih payah semua pihak yang berperan dalam peningkatan kualitas pendidikan Indonesia khususnya kepada guru-guru atas capaian prestasi yang ditorehkan, namun realita sumber daya manusia Indonesia saat ini begitu rendah dan jauh tertinggal dari negara-negara lain. Harusnya ini menumbuhkan kesadaran untuk tidak mempersoalkan hal yang tidak substansial. Polemik *full day school* ini sangat memalukan, tidak substansial. Untuk itu kita mendesak Presiden agar menjalankan sepenuhnya amanat Konstitusi yakni mencerdaskan kehidupan bangsa, mewujudkan tujuan pendidikan nasional dan menggunakan APBN minimal 20% untuk pendidikan (bukan lebih banyak jadi silpa) sehingga Nawacita dan Revolusi Mental benar-benar diwujudkan sesuai dengan falsafah Pancasila.

# Menelisik Dana Pendidikan

Pendidikan memiliki peran penting dalam kemajuan bangsa. Sebuah bangsa yang maju dan besar tentu ditunjang dengan kualitas pendidikan yang memadai bagi warganya. Negara Jepang contohnya, sangat sulit mendapatkan data perihal anak putus sekolah namun berbeda halnya tatkala saat mendapatkan data jumlah peneliti di negara Jepang. Jika menilik ke Indonesia maka berdasarkan data Kemendikbud tahun 2016 saja sebanyak 217.305 anak. Senada dengan data anak putus sekolah, jumlah peneliti di Indonesia juga cukup memprihatinkan. Menurut Data dari Organisasi Pendidikan, Keilmuan, dan Kebudayaan PBB (UNESCO) pada 2016 menyebutkan bahwa kuantitas periset di negeri ini adalah yang paling sedikit di antara negara-negara anggota G-20. Rasio jumlah periset di Indonesia, menurut sumber tersebut, yaitu 89 peneliti untuk per 1 juta penduduk. Dibandingkan dengan Singapura—jawara ASEAN—yang memiliki 6.658 peneliti per 1 juta penduduk, Indonesia masih jauh tertinggal. Walaupun tidak dapat dipungkiri cukup banyak prestasi yang ditorehkan oleh putra/i Indonesia pada kompetisi internasional serta kualitas peneliti Indonesia cukup membanggakan. Semua itu tak lepas dari peran guru sebagai pahlawan tanpa tanda jasa, walaupun dengan fasilitas yang seadanya tetap terus berupaya mencerdaskan kehidupan bangsa.

Anggaran untuk pendidikan merupakan salah satu hal terpenting dalam usaha kegiatan “mencerdaskan kehidupan bangsa” seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Dalam hal meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia guna mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang tertulis dalam Pasal 31 ayat (3) UUD 1945, yang selanjutnya kembali dijabarkan melalui Pasal 3 Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa, “Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta

peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Untuk itu Menurut Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 disebutkan bahwa “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.” Berdasarkan ketentuan tersebut, penulis menggarisbawahi dua kata yakni (memprioritaskan) dan (sekurang-kurangnya).

Secara etimologi kata, prioritas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah yang didahulukan dan diutamakan daripada yang lain, sedangkan arti sekurang-kurangnya adalah serendah-rendahnya atau minimal. Jika dimaknai secara etimologi bunyi Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 maka harusnya negara mengutamakan anggaran pendidikan yang serendah-rendahnya atau minimal 20% dari APBN dan APBD. Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 49 ayat 1 Undang-undang No. 20 Tahun 2003 mengatur mengenai dana pendidikan selain gaji pendidikan dan biaya pendidikan kedinasan minimal dialokasikan sebesar 20% dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBN dan APBD). Oleh karena jika itu tidak dilaksanakan pada anggaran tahun 2019, maka hal itu merupakan salah satu pelanggaran terhadap konstitusi dan hal tersebut akan dicatat oleh sejarah karena akan berdampak pada kualitas mutu pendidikan yang negative lebih parah.

Kenyataannya anggaran pendidikan berbagai daerah melalui APBD masih belum memenuhi ketentuan dari Pasal 31 ayat (4). Berdasarkan data Persentase Anggaran Urusan Pendidikan APBD murni Tahun Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud) Tahun 2016, ada 11 provinsi dengan alokasi dana pendidikan di bawah 3 persen. Bahkan menurut Mendikbud, untuk

di daerah, hanya lima provinsi yang mendekati angka 20 persen alokasi anggaran pendidikan. Tidak hanya anggaran yang tidak memenuhi ketentuan konstitusi, bahkan menurut data Indonesia Corruption Watch (ICW) selama periode 2003-2013 saja, ditemukan 296 kasus korupsi pendidikan yang disidik penegak hukum dan menyeret 479 orang sebagai tersangka. Kerugian negara atas seluruh kasus ini Rp 619,0 miliar (Laporan Kajian Satu Dasawarsa Korupsi Pendidikan, ICW 2013). Sungguh menjadi ironi di tengah semangat untuk membangun negeri dengan mencerdaskan kehidupan bangsa sesuai perintah konstitusi. Padahal dengan kenaikan jumlah alokasi anggaran pendidikan diharapkan terjadi pembaharuan visi, misi, dan strategi pembangunan pendidikan nasional. Pendidikan nasional mempunyai visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua Warga Negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas, sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Sehingga tidak ada lagi alasan tersendatnya gaji guru, bangunan sekolah yang tidak layak, dan anak putus sekolah karena ketidakmampuan membayar iuran sekolah yang semakin mahal.

Berdasarkan total anggaran belanja sebesar Rp2.220 triliun pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2018, pemerintah sebagaimana tertuang dalam Lampiran XIX Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 107 Tahun 2017 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2018 (tautan: Perpres Nomor 107 Tahun 2017-Batang Tubuh) telah mengalokasikan Rp444,131 triliun untuk pendidikan. Anggaran tersebut terdiri atas: 1. Anggaran Pendidikan melalui belanja Pemerintah Pusat sebesar Rp149,680 triliun; 2. Anggaran Pendidikan melalui Transfer ke Daerah dan Dana Desa sebesar Rp279,450 triliun; dan 3. Anggaran Pendidikan melalui Pembiayaan sebesar Rp15 triliun. Anggaran Pendidikan melalui belanja Pemerintah Pusat sebesar Rp149,680 triliun tersebar di 20 kementerian/lembaga (K/L) adalah Rp145,957 triliun. Sedangkan sisanya sebesar Rp3,723 triliun masuk di BA BUN. Dari 20 K/L

yang mengalokasikan anggaran pendidikan, Kementerian Agama (Kemenag) memperoleh alokasi terbesar yaitu Rp52,681 triliun, disusul oleh Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (Kemenristekdikti) sebesar Rp40,393 triliun, dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) sebesar Rp40,092 triliun. Sisanya tersebar di 17 K/L mulai yang terkecil Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo) Rp51,614 miliar; Badan Tenaga Nuklir Nasional (BTNN) Rp52,800 miliar; Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLH) Rp99,297 miliar; Kementerian ESDM Rp109,756 miliar; Kementerian Koperasi dan UKM Rp115 miliar; Kementerian Pertahanan Rp173,400 miliar; Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi Rp178,500 miliar. Selain itu Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (PNRI) Rp399,330 miliar; Kementerian Pertanian Rp406,450 miliar; Kementerian Ketenagakerjaan Rp450 miliar; Kementerian Perindustrian Rp482,775 miliar; Kementerian Kelautan dan Perikanan Rp550 miliar; Kementerian Pariwisata Rp728miliar; Kementerian Pemuda dan Olahraga Rp1,056 triliun; Kementerian Keuangan Rp1,935 triliun; dan Kementerian Perhubungan Rp4,251 triliun.

Pantas dipertanyakan mengapa anggaran pendidikan yang harusnya fokus diberikan untuk kementerian pendidikan dan kebudayaan (kemendikbud), kementerian riset teknologi dan pendidikan tinggi (kemenristekdikti) serta kementerian agama dalam hal pendidikan sekolah agama, malah didistribusikan kepada 20 kementerian atau lembaga. Jika demikian apakah persentase pendidikan minimal 20 % dari APBN yang diperuntukkan bagi kementerian pendidikan telah terlaksana. Sudah seharusnya anggaran pendidikan ditujukan pada kementerian yang fokus dalam mengurus pendidikan saja. Tidak hanya itu, perihal pemecahan kementerian pendidikan menjadi kementerian pendidikan dan kebudayaan (kemendikbud) dan kementerian riset teknologi dan pendidikan tinggi (kemenristekdikti) tak luput menjadi sorotan padahal masih segar dalam ingatan tatkala Jokowi menyatakan akan membentuk kabinet yang ramping bukan malah sebaliknya.

Pertanyaannya, kementerian apa yang akan bertanggung jawab dalam kajian ilmu pendidikan. Untuk itu kiranya menjadi bahan koreksi bersama bagi pemerintah baik pusat maupun daerah dalam upaya meningkatkan kualitas mutu pendidikan yang merata sesuai dengan tujuan pendidikan yang tercantum dalam UUD 1945.

# JIHAD KONSTITUSI

## TAWARAN PEMIKIRAN

"Keseriusan seorang Dr. Abdul Hakim Siagian, SH., MH dalam pendidikan terlihat dengan telah banyaknya beliau menerbitkan buku-buku salah satunya buku Jihad Konstitusi Tawaran Pemikiran, semoga kedepannya buku yang telah diterbitkan ini dapat berguna menambah wawasan bagi masyarakat yang membecanya"

- **Letjen TNI (Purn) H. Edy Rahmayadi,**  
Ketua Umum Panitia Pembangunan Masjid Agung Medan

"Tulisan-tulisan beliau ini menggambarkan pokok-pokok pikirannya terutama untuk membangun Negara Hukum, bukti dari pikirannya dapat dibaca dalam buku "Jihak Konstitusi Tawaran Pemikiran, yang sinergis dengan gagasan Muhammadiyah yang berkemajuan"

- **Prof. Dr. H. Hasyimsyah Nasution, MA**  
Ketua Pimpinan Wilayah Muhammadiyah Sumatera Utara

"Buku Jihad Konstitusi Tawaran Pemikiran, dimana Opini-opini ini telah di terbitkan oleh media cetak. Buku ini berdasarkan buah pikiran dari Dr. Abdul Hakim Siagian, S.H., M.Hum yang nanti kiranya dapat dibaca oleh semua kalangan baik masyarakat, dosen dan tentu dapat menjadi acuan referensi bagi mahasiswa dalam membuat karya tulis ataupun skripsi. Saya merasa sangat bangga dengan diterbitkannya buku Jihad Konstitusi Tawaran Pemikiran, yang menjadi harapan saya buku ini nantinya dapat menjadi bacaan yang dapat mencerdaskan dan menjadi sumbangsih pikiran dalam membangun bangsa sebagaimana tujuan kita semua bersama."

- **Dr. Agussani, M.AP.**  
Rektor UMSU

"Apresiasi yang sangat mendalam atas penerbitan buku ini, saya melihat buah pemikiran yang cerdas dari Dr. Abdul Hakim Siagian, SH., M.Hum. bagaimana beliau menguraikan masalah-masalah hukum dan isu-isu nasional dalam tulisannya tersebut, bukan hanya sekedar kritikan yang disampaikan namun juga solusi atas permasalahan yang sedang diangkat tersebut."

- **Hj. Elynita**  
Pimpinan Wilayah Aisyiyah Sumatera Utara