

**PEMBENTUKAN UU NO 4 TAHUN 2009 TENTANG
PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA, UU NO 24
TAHUN 2011 TENTANG BADAN PENYELENGGARA
JAMINAN SOSIAL DAN UU NO 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAH DAERAH DALAM PERSPEKTIF
HUKUM PROGRESIF**

TESIS



OLEH :

**NAMA MHS : ARDI WIRANATA ARSYAD
NO. POKOK MHS : 15912066
BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2017**



**PEMBENTUKAN UU NO 4 TAHUN 2009 TENTANG
PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA, UU NO 24
TAHUN 2011 TENTANG BADAN PENYELENGGARA
JAMINAN SOSIAL DAN UU NO 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAH DAERAH DALAM PERSPEKTIF
HUKUM PROGRESIF**

Oleh :

Nama Mhs. : **Ardi Wiranata Arsyad S.H**
No. Pokok Mhs. : **15912066**
BKU : **HTN/HAN**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 30-1-2017...

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**PEMBENTUKAN UU NO 4 TAHUN 2009 TENTANG
PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA, UU NO 24
TAHUN 2011 TENTANG BADAN PENYELENGGARA
JAMINAN SOSIAL DAN UU NO 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAH DAERAH DALAM PERSPEKTIF
HUKUM PROGRESIF**

Oleh :

Nama Mhs. : **Ardi Wiranata Arsyad S.H**
No. Pokok Mhs. : **15912066**
BKU : **HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Jum'at, 27 Januari 2017
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 30-1-2017

Penguji 1

Prof. Dr. Ni Matul Huda, S.H., M. Hum

Yogyakarta, 30-1-2017

Penguji 2

Dr. Muntoha, S.H., M.Ag.

Yogyakarta, 30-1-17

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Motto dan persembahan

“Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman diantaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat. Dan Allah mengetahui apa yang kamu kerjakan”.

(Q.S Al Mujadilah :11)

“Hukum adalah suatu Institusi yang bertujuan untuk mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia”. (Prof. Satjipto Rahardjo)

“Mereka yang menegakkan kepastian hukum (Undang-Undang) dari pada keadilan tergolong penghianat”. (Prof. Bismar Siregar)

“Tak pernah ada karya yang bebas dari bantuan orang lain. Kerjakan tugasmu, biar Allah SWT yang menyempurnakannya”. (Ardy Wiranata Arsyad)

Tesis ini saya dedikasikan untuk :

Ibunda Milha Adara dan Ayahanda Harni M.T Arsyad tercinta. Kepada kaka Ibnu Rusdi Arsyad dan Adik-adik tersayang Septiani Arsyad, Felina Nur Rizka Arsyad. Semoga kita semua selalu sehat dan bahagia.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul :

**PEMBENTUKAN UU NO 4 TAHUN 2009 TENTANG PERTAMBANGAN
MINERAL DAN BATUBARA, UU NO 24 TAHUN 2011 TENTANG
BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL DAN UU NO 23 TAHUN
2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH DALAM PERSPEKTIF
HUKUM PROGRESIF**

**Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah
diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku.**

Yogyakarta,

Ardi Wiranata Arsyad

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmannirrohim

Assalamu'alaikum wr. wb

Dengan memanjatkan rasa syukur kehadiran Allah SWT Yang Maha Pengasih lagi Maha penyayang, atas karunia dan rahmatNya, serta shalawat serta salam kepada junjungan kita Nabi Muhammad S.A.W. Atas kuasa-Nya penulis akhirnya dapat menyelesaikan tesis yang telah penulis lalui dengan penuh gelombang serta pasang surutnya halangan dan rintangan serta tantangan yang telah bersatu dalam studi selama ini.

Melalui kesempatan berbahagia ini penulis ingin mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada beberapa pihak, karena dengan bantuan, bimbingan, doa dan sumbangsi moral, progresif, inofatif dan konstruktif hingga tesis ini berhasil diselesaikan.

Ucapan terima kasih ini kepada yang terhormat :

1. Bapak Dr. Saifudin S.H., M.Hum, selaku dosen dan pembimbing yang penuh pengertian dan kebijaksanaan dalam membimbing penulis. Selaku dosen pembimbing yang sangat toleran, teliti, dan selalu menanamkan nilai-nilai keislaman kepada penulis selama ini, hingga akhirnya tesis ini terselesaikan.
2. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum selaku dosen dan penguji tesis penulis. Terima kasih atas segala keikhlasannya dalam membimbing serta mengarahkan, menasehati penulis untuk selalu istiqomah dengan pengetahuan yang dimiliki.
3. Bapak Dr. Muntoha S,Ag., MH selaku dosen dan juga penguji tesis penulis. Terima kasih atas masukan, kritikan kepada penulis dalam proses penyelesaian tesis ini.
4. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D, selaku ketua program Pascasarjana Fakultas hukum Universitas Islam Indonesia, beserta staf

pengajar dan para karyawan-karyawan yang telah banyak memberikan bantuan dan arahannya.

5. Kepada teman-teman Magister Hukum angkatan 35 Universitas Islam Indonesia, terima kasih karena telah membagi cerita. Semoga kita semua akan selalu dalam keadaan sehat, bahagia dan sukses.
6. Kepada teman-teman BKU HTN, semoga kelak kita akan menjadi orang-orang yang berguna demi bangsa dan negara. Terima kasih karena telah berdinamika bersama.
7. Kepada keluarga, kolega, dan teman-teman semua yang tidak bisa disebutkan satu per satu, terima kasih karena telah menyemangati perjuangan ini. Inshaallah kesuksesan kelak saya persembahkan untuk kalian semua.
8. Kepada keluarga besar HPMIG (himpunan pelajar mahasiswa Indonesia Gorontalo) di Yogyakarta. Terima kasih yang tak terhingga dari penulis, semangat kalian ialah semangat membangun daerah secara bersama-sama. Semoga kelak ilmu yang kita pelajari di kota pendidikan ini bisa bermanfaat untuk daerah kita tercinta. Jaya dan kekallah Gorontalo.

Penulis menyadari sepenuhnya tesis ini jauh dari kalimat sempurna, banyak kekurangan dan kelemahannya, karena pada dasarnya kesempunaan hanya milik Allah SWT. Terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Jogyakarta, Januari 2017

Ardi Wiranata Arsyad

DAFTAR ISI

COVER	
HALAMAN PERSETJUAN	
HALAMAN PENGESAHAN	
MOTO DAN PERSEMBAHAN	
PERNYATAA ORISINALITAS	
KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	15
D. Manfaat Penelitian	16
E. Orisinalitas Penelitian	17
F. Kerangka Teori	18
1. Teori Kedaulatan Rakyat	18
2. Teori Hukum Progresif	24
3. Teori Legislasi	30
4. Teori Keadilan	32
G. Metode Penelitian	36
H. Sistematika Penulisan	40
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG HUBUNGAN	
HUKUM, KEADILAN, DAN HUKUM PROGRESIF	41
A. Pertsinggungan Antara Hukum dan Hukum Progresif	41

1. Pengertian Ilmu Hukum	41
2. Hukum Progresif dan Mazhab Sejarah	44
3. Hukum Progresif dan <i>Sociological Jurisprudence</i>	47
B. Konsepsi Keadilan	50
C. Gagasan Hukum Progresif	55

BAB III HUBUNGAN ANTARA DEMOKRASI, DEWAN

PERWAKILAN RAKYAT DAN FUNGSI LEGISLASI	67
A. Konsepsi Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat	67
1. Defenisi dan Perkembangan Demokrasi	67
2. Prinsip-prinsip Demokrasi dan Kedaulatan rakyat	70
3. Kedaulatan Rakyat dan Kewenangan Legislasi	73
B. Tugas dan Fungsi DPR	75
1. DPR sebagai Lembaga Perwakilan Indonesia	75
2. Tugas Fungsi dan Wewenang DPR	76
3. Fungsi Legislasi	78
4. Pelaksanaan Tugas Badan Legislasi DPR	81
5. Penyusunan Prolegnas	81
C. Konfigurasi DPR Sebagai Representasi Politik dan Representasi Rakyat	88
1. Hukum Sebagai Produk Politik	88
2. Demokratisasi Pembentukan UU	92

BAB IV SUBSTANSI MATERI HUKUM PROGRESIF DALAM

UNDANG-UNDANG	97
----------------------------	-----------

A. Deskripsi Materi Hukum Progresif dalam UU	97
1. Gagasan Pengajuan Rancangan UU No 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	97
2. Gagasan Pengajuan Rancangan UU No 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial	126
3. Jalan Panjang UU Pemerintah Daerah Dari 22 Tahun 1999 Sampai Dengan UU No 23 Tahun 2014	139
B. Pemaknaan Mengenai Hukum Progresif	157
C. Materi Substansi Hukum progresif dalam UU	162
1. Relevansi Hukum Progresif dan UU	162
a. UU No 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara	162
b. UU No 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial BPJS)	172
c. UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah	180
2. Substansi hukum progresif dan Peraturan Perundang- Undangan Yang Ideal	189
a. Substansi Hukum Progresif	189
b. Peraturan perundang-undangan yang ideal	192
c. Implikasi pembentukan hukum progresif	197
d. Usulan penataan kembali gagasan hukum progresif Dalam pembentukan hukum di indonesia	201

BAB IV PENUTUP	204
A. Kesimpulan	204
B. Saran	207
 Daftar pustaka	

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi di Indonesia mendorong dilakukannya amandemen Undang-Undang dasar 1945. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) terjadi perubahan pola kekuasaan dari yang semula kekuatan berada pada kekuasaan eksekutif bergeser menuju penguatan legislatif. Penguatan demikian ditandai dengan bertambahnya peran dan penguatan posisi yang lebih dominan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dibandingkan pemerintah (kekuasaan eksekutif) dalam hal pembentukan Undang-undang. Pergeseran ini bertujuan untuk mewujudkan proses politik dan legislasi yang demokratis. Setelah perubahan UUD 1945, DPR mempunyai kekuatan inisiatif dalam menjalankan fungsi legislasi. Hal tersebut terlihat dalam pasal 5 ayat (1) Perubahan UUD 1945.

Dengan memberikan kekuasaan pembuatan undang-undang kepada DPR, masyarakat menaruh harapan besar pada lahirnya legislasi yang mampu mengakomodasi tuntutan dan keinginan publik dalam hal percepatan proses reformasi hukum. Legislasi diharapkan dapat merespon kepentingan masyarakat luas melalui mekanisme demokrasi partisipasi atau bersifat responsif bukan demokratis elitis atau bersifat represif.

Perubahan UUD 1945 merupakan wujud dari keinginan untuk mengembalikan citra bernegara dengan baik. Segala hal yang menyangkut

kenegaraan diatur secara sah oleh UUD 1945. Bersamaan dengan hal tersebut, diberikanlah kewenangan legislasi kepada lembaga legislatif dan tidak melupakan lembaga eksekutif yang sama-sama punya legitimasi dalam perencanaan, pembahasan dan pengesahan.

Perubahan UUD 1945 tidak terlepas dari adanya kristalisasi ide-ide demokrasi dari berbagai komponen bangsa dan refleksi atas perjalanan kehidupan kenegaraan dan kebangsaan selama beberapa puluh tahun. Hal itu menunjukkan bahwa perubahan UUD 1945 bukan berasal dari ruang hampa, tetapi jelas berpijak diatas sejarah panjang perjalanan bangsa dengan pengumpulan pemikiran kenegaraan yang konstruktif dan objektif.¹

Salah satu perubahan substantif yang telah dilakukan dalam rangka perubahan pertama UUD 1945 pada sidang umum MPR bulan november 1999 adalah soal cabang kekuasaan legislatif yang secara tegas dipindahkan dari presiden ke DPR. Dalam Pasal 5 ayat (1) lama, ditegaskan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Adapun dalam Pasal 5 ayat (1) baru berdasarkan perubahan pertama tersebut ditegaskan : “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan perwakilan rakyat.” Sebaliknya dalam Pasal 20 ayat (1) baru, dinyatakan ; “Dewan perwakilan rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.²

¹ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*,(Jakarta : Konpress, Cetakan 1, 2012), Hlm. 1.

² Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), Hlm. 255.

Dalam pandangan Jimly Asshidiqqie, perubahan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menjadi: “Presiden mengajukan rancangan kepada DPR”, yang diikuti dengan perubahan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menjadi “DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang telah terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan presiden ke tangan DPR.³ setelah perubahan UUD 1945, sebagai bagian dari purifikasi sistem pemerintahan presidensial, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dapat dikatakan sebagai upaya menempatkan fungsi legislasi sebagai hak eksklusif lembaga legislatif, yaitu dengan menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sebagaimana gagasan yang berkembang dalam proses perubahan UUD 1945, untuk membatasi presiden dalam proses legislasi, keterlibatan dibatasi dengan frasa “Presiden berhak” untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dihubungkan dengan Pasal 21 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”, posisi presiden sama dengan anggota DPR, yaitu sama-sama berhak mengajukan rancangan undang-undang. Meski demikian, frasa “presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang” tidak lazim dalam sistem pemerintahan presidensial. Sebagaimana dikemukakan di atas, dengan adanya frasa “presiden berhak” maka akan memberikan kewajiban kepada

³ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Proses Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010) Hlm. 209.

DPR. Padahal, tidak semua rancangan undang-undang yang berasal dari presiden (pemerintah) wajib diterima atau di setujui oleh DPR.⁴

Secara umum dipahami oleh masyarakat bahwa fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi budget. Diantara ketiga fungsi tersebut biasanya yang paling menarik perhatian ialah tugas sebagai pembentuk undang-undang. Perubahan kewenangan membentuk undang-undang yang dari sebelumnya berada di tangan presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing yakni DPR sebagai lembaga pembentuk UU (kekuasaan legislatif) dan presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).⁵ Upaya perubahan yang dilakukan tersebut sangat berimplikasi kepada semangat untuk memisahkan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif dalam hal legislasi.

Untuk menghindari pemusatan kekuasaan dalam proses pembentukan arah kebijakan hukum nasional, muncul sebuah ide gagasan tentang pemisahan kekuasaan (*Separation Of Power*, misalnya dari Montesquieu) dan pembagian kekuasaan (*Division Of Power*). Munculnya ide-ide konstitusionalisme, gagasan negara hukum (*Rechtsstaats* atau *Rule*

⁴ *Ibid.*, Hlm. 210.

⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : P.T Raja Grafindo Persada, Cetakan Ke 5, 2010), Hlm. 169.

Of Law) pada dasarnya berusaha membatasi kekuasaan pemerintah supaya tidak terlalu dominan.⁶

Berkaitan dengan hal tersebut penulis melihat bahwasannya perubahan atas kewenangan dalam hal pembentukan undang-undang merupakan bagian dari penyempurnaan atas keberlangsungan pemerintahan negara secara demokratis, melalui pembagian kekuasaan yang sebelumnya bertumpu di tingkatan eksekutif, sekarang berada di wilayah legislatif yang juga sebagai wakil rakyat dalam sistem demokrasi yang sementara dijalankan. Hal demikian diharapkan mampu menindaklanjuti ekspektasi masyarakat atas kesejahteraan melalui penyaluran aspirasi lewat lembaga perwakilan DPR.

Melalui perubahan tersebut fungsi legislasi diharapkan mampu meningkatkan produktifitas serta kualitas dan kuantitas peraturan perundang-undangan. Hal demikian menurut Yusril Ihza Mahendra, perlu di perhatikan hal-hal mengenai perlunya, penelitian hukum dan penelitian kebijakan sebagai langkah awal, pembuatan naskah akademis, peningkatan partisipasi publik dan peningkatan kerja sama antar instansi atau lembaga.⁷

Hukum sebagai landasan pembangunan bidang lainnya bermakna teraktualisasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan (*Law As A Tool Social Engeneering*), instrumen penyelesaian masalah

⁶ Jimliy Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta :Konstitusi Pers,2005), Hlm. 6.

⁷ *Op Cit*, Yusril Ihza Mahendra dikutip dari Pataniari Sihan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Hlm. 10.

(*Dispute Resolution*) dan instrumen pengatur perilaku masyarakat (*Social Control*). Supremasi hukum bermakna pula sebagai optimalisasi perannya dalam pembangunan, memberi jaminan bahwa agenda pembangunan nasional berjalan dengan cara yang teratur, dapat di ramalkan akibat dari langkah-langkah yang diambil (*Predictability*), yang didasarkan pada kepastian hukum (*Rechtsjekerheid*), kemanfaatan dan keadilan (*Gerechtigheid*). Hukum sebagai perekat kehidupan berbangsa dan bernegara bermakna bahwa dalam negara republik indonesia terdapat satu kesatuan sistem hukum nasional indonesia. Sistem hukum nasional adalah sistem yang menganut asas kenusantaraan yang tetap mengakui keanekaragaman atau heterogenitas hukum seperti hukum adat, hukum islam, hukum agama lainnya, hukum kontemporer dan hukum barat, serta merumuskan berbagai simpul yang menjadi titik taut fungsional diantara aneka ragam kaidah yang ada melalui unifikasi terhadap hukum-hukum tertentu yang dilakukan, baik secara parsial, maupun dalam bentuk kodifikasi.⁸

Keberadaan fungsi legislasi DPR sangat diharapkan bisa memberikan dampak yang sangat positif atas keberlangsungan hukum di Indonesia. Pemberlakuan hukum dikalangan masyarakat harus mampu menjawab keresahan masyarakat atas dinamika kemasyarakatan yang semakin kompleks. Dengan demikian, keberadaan undang-undang yang dibahas di tingkatan badan legislasi DPR harus mampu melihat

⁸ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta :Penerbit Kanisius,2007) ,Hlm. 51.

keberadaan kehidupan masyarakat pada umumnya, sehingganya tidak ada lagi sebuah pertentangan dan polemik dikemudian hari.

Lalu bagaimanakah dengan implementasi dari hasil perubahan UUD 1945, yaitu fungsi legislasi yang telah bergeser dari pihak eksekutif (Presiden) kepada legislatif (DPR) dalam hal pembahasan dan pengesahan suatu rancangan undang-undang? Apakah saat ini, pergeseran kewenangan fungsi legislasi itu tidak berdampak kepada pola perbaikan atau sudah berjalan secara baik dan benar? Sekiranya hal itu telah terjawab dengan keberadaan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini yang masih memberikan kesan jauh dari perubahan. Harus di akui bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan yang dilahirkan oleh lembaga legislasi (legislatif dan eksekutif) belum menunjukkan sebuah kebaruan dalam berhukum.

Berbicara mengenai pembentukan hukum sudah tentu kita akan diperhadapkan dengan suatu ilmu yang memiliki sasaran yang sudah tentu bermuara pada kehidupan manusia. Obyek yang bernama hukum itu menjadi begitu luas oleh karena ia bersentuhan dengan sejumlah besar aspek kehidupan manusia. Hukum itu akan bertemu dengan sejumlah aspek kehidupan manusia, yakni bertemu dalam arti berinteraksi, dibatasi, membatasi, dan juga mengontrol semua faktor tersebut. Berangkat dari pemahaman demikian sekiranya ini tidak dapat membendung kehadiran keberadaan hukum yang memang sejatinya terwujud dengan nuansa kehidupan manusia itu sendiri.

Gagasan hukum dan ilmu hukum progresif pertama-tama didasari oleh keprihatinan terhadap kontribusi rendah ilmu hukum di Indonesia dalam turut mencerahkan bangsa ini untuk keluar dari krisis, termasuk krisis di bidang hukum. Tetapi ilmu Hukum progresif tidak bisa hanya dikaitkan pada keadaan sesaat tersebut. Ilmu hukum progresif melampaui pikiran sesaat dan karena itu juga memiliki nilai ilmiah tersendiri, artinya ia bisa diproyeksikan dan dibicarakan dalam konteks keilmuan secara universal. Karena itu, ilmu hukum progresif dihadapkan kepada dua medan (*front*) yaitu Indonesia dan dunia.⁹

Gagasan hukum Progresif muncul karena sebuah keprihatinan atas keadaan hukum di Indonesia saat ini. Rakyat Indonesia hari ini merasakan kekecewaan atas apa yang terjadi dengan lembaga hukum, penegak hukum sampai pada pembentuk hukum itu sendiri. Pengalaman konkrit yang mereka temui setiap harinya menggambarkan sebuah paradigma baru tentang keberadaan hukum yang semakin mengalami kemunduran.

Apabila konstalasi tentang fungsi hukum tersebut dikatakan sudah ideal, maka ini sangat bertolak belakang dengan apa yang seharusnya, yang di alami Indonesia saat ini jauh dari kata perbaikan pembentukan dan penegakan hukum. Sejak tahun 70 an istilah “mafia pengadilan” susah memperkaya kosa kata bahasa indonesia. Pada masa orde baru, hukum sudah makin bergeser menjadi alat politik untuk mempertahankan

⁹ Satjipto Rahardjo, Dkk, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2012. Hlm. 2-3

kekuasaan waktu itu. Dengan demikian, bukan lagi “ *law as a tool of social engineering*” secara positif yang terjadi, melainkan sudah mengarah kepada “*dark engineering*”.¹⁰

Inti dari kemunduran tersebut adalah kejujuran, empati dan dedikasi dalam menjalankan hukum menjadi suatu yang makin langka dan mahal. Hampir dimana-mana kerendahan budi merajalela dan rakyat serta bangsa makin tidak bahagia. Melihat dan merenungkan penderitaan bangsa tersebut sampailah pada sebuah pertanyaan, “apa yang salah tentang hukum kita?” dan “apa serta bagaimana jalan untuk mengatasinya?”. Memang dari hari ke hari kita berusaha untuk mengatasi keterpurukan hukum tersebut, tetapi keadaan juga tidak kunjung membaik, tetapi malah tidak jarang makin memburuk.¹¹

Gagasan hukum progresif muncul disebabkan oleh kegagalan menghadapi kinerja hukum yang banyak gagal untuk menyelesaikan persoalan-persoalan bangsa ini. terutama sejak bergulirnya era reformasi, yang ditandai oleh ambruknya kekuasaan Presiden Soeharto yang otoriter selama berpuluh-puluh tahun, harapan rakyat terhadap hukum sebagai sang juru penolong makin melambung tinggi. Supremasi hukum sudah dianggap sebagai *panacea*, obat mujarab bagi semua persoalan. Harapan tersebut sangat membebani hukum untuk mencapai hasil sebagaimana

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah sintesa hukum indonesia*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009. Hlm. 3.

¹¹ Satjipto, *Ibid*, Hlm.4.

diharapkan. Di lain pihak, berbagai *polling* dan survei malah menunjukkan, cukup banyak prestasi yang tidak memuaskan. Hal tersebut menyebabkan kesenjangan yang melebar antara harapan dan kenyataan, sehingga menuai kekecewaan.¹²

Dalam konteks inilah, terdapat sebuah pemikiran yang baru dalam membongkar kebakuan-kebakuan berpikir secara sentralistik, formaslistik dan kaku. Satjipto Rahardjo adalah seorang pemikir hukum yang mencoba menggagas sebuah konsep hukum yang ia sebut sebagai Hukum Progresif.

Hukum progresif diinginkan menjadi kritis dan fungsional, oleh karena hukum progresif tidak henti-hentinya melihat kekurangan yang ada dan menemukan jalan untuk memperbaikinya. Parameternya adalah kaitan fungsionalnya dengan manusia, masyarakat dan dinamika masyarakat. Seperti berkali-kali dikemukakan oleh Satjiptobahwa hukum itu tidak ada untuk diri sendiri, melainkan untuk turut memberi penyelesaian (*solution*) terhadap masalah kemasyarakatan/kemanusiaan, khususnya yang mutakhir, membara dan diperkirakan akan datang (*current, burning, and emerging issues*).¹³

Perkembangan-perkembangan hukum progresif ini sekiranya menjadi bahan kajian dan analisis yang menarik untuk didiskusikan dan diteliti. Hal ini menguatkan sebuah harapan baru atas kualitas peraturan perundang-undangan yang dilahirkan oleh lembaga legislasi tersebut.

¹² *Ibid*, Hlm. 86-87.

¹³ Satjipto, *Op Cit.* Hlm. 56.

dengan demikian, apakah peraturan perundang-undangan yang digagas oleh pemerintah sudah masuk kategori dan cara ber hukum secara progresif atau masih tetap stagnan dan terkesan tidak stabil.

Melalui hal ini juga, Penulis akan menganalisis beberapa permasalahan yang menurut penulis perlu untuk dikaji, karena Peraturan Perundang-Undangan tersebut masih jauh dari harapan dan cita-cita ideal pemberlakuannya. Melalui peraturan tersebut, penulis menilai tidak berjalannya fungsi legislasi dalam hal pembentukan legislasi yang produktif juga progresif.

Keberadaan UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan BatuBara (Minerba), UU No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), dan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Adapun yang menjadi alasan mengapa penulis mengambil ketiga undang-undang tersebut, bagi penulis dari ketiga Perundang-undangan ini bisa mewakili persoalan hukum dan politik, sosial dan ekonomi sumber daya alam yang ada di Indonesia. Melalui telaah atas undang-undang tersebut diharapkan mampu memberikan sebuah pemikiran baru dan gagasan konsepsi mengenai proses penyelesaian masalah dikalangan masyarakat melalui pembentukan hukum progresif. Hukum progresif menjadi sebuah rujukan dalam hal penyelesaian masalah dengan hasil telaah atas undang-undang tersebut.

Keberadaan Undang-undang No 4 Tahun 2009 Tentang Minerba sangat memberikan dampak yang sangat merugikan masyarakat pada umumnya, akibatnya implementasi dari pasal-pasal yang tertuang dalam UU tersebut tidak berdampak sangat signifikan kepada proses kesejahteraan rakyat yang ada di daerah Indonesia pada umumnya dan keberlanjutan kehidupan perekonomian Negara pada khususnya.

Seharusnya, dalam UU No 4 Tahun 2009 Tentang Minerba, Masuknya proyek pembangunan dalam kawasan disyaratkan menjamin keselamatan dan produktifitas rakyat serta keberlanjutan layanan alam. Bagi warga sekitar tambang, UU Minerba merupakan sebuah berita buruk. Ironisnya dalam sidang paripurna, tak satu pun partai-partai penguasa senayan yang memperkarakan pasal-pasal buruk yang membahayakan keselamatan warga negara, salah satunya pasal tentang perlindungan masyarakat.¹⁴ Dalam kaitannya, perlindungan Hak masyarakat dalam hal proses kesejahteraan, perlindungan lingkungan yang baik dan bersih tidak dijamin oleh UU. Melalui Pasal 145 UU Minerba tersebut sangat tidak sejalan dengan prinsip dari perlindungan masyarakat pada umumnya yang juga sama merasakan dampak dari adanya proses pertambangan tersebut. Dalam berbagai perosalan mendasar proses legislasi yang dilakukan ternyata tidak mempertimbangkan keberadaan perlindungan masyarakat pada umumnya, keterlibatan masyarakat dalam hal proses legislasi

¹⁴ Siti Maimunah, *Negara Tambang Dan Masyarakat Adat Perspektif Ham Dalam Pengelolaan Pertambangan Yang Berbasis Lingkungan Dan Kearifan Lokal*, (Malang : Intrans Publishing, 2012), Hlm. 39.

menjadi bagian yang sangat krusial dari proses perbaikan dan kemajuan tahapan legislasi yang produktif dan progresif.

Berbeda halnya dengan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang merupakan sebuah badan hukum yang dibentuk oleh negara dalam hal pelayanan jaminan sosial yang diperuntukan untuk kesehatan dan keselamatan masyarakat. Inilah sebuah konsekuensi dari dibentuknya BPJS dalam hal pemberian sebuah jaminan dengan harapan dan cita ideal negara pada umumnya.

Persoalan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menjadi hal yang sudah lama diperbincangkan dikalangan masyarakat pada umumnya. Lahirnya UU No 24 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Jaminan Sosial merupakan perpanjangan tangan dari konstitusi, konstitusi mengamanatkan bahwasannya negara menjamin kehidupan masyarakat pada umumnya.

Keinginan serta cita-cita ideal negara yang tertuang dalam konsideran UU No 24 tahun 2011 menjadi rujukan atas implementasi yang dilakukan oleh BPJS dalam mengelola sistem pengelolaan jaminan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia. Sehingga, apapun yang dilakukan oleh pengelola harus mampu menyesuaikan dengan keinginan dan harapan masyarakat dan tidak semata-mata melihat keuntungan dan kerugian dari lembaga BPJS tersebut. Karena sesuai dengan bahasa yang tertuang dalam konsideran, bahwasannya BPJS merupakan badan hukum yang

berprinsip nirlaba, kegotongroyongan, keterbukaan. Dengan demikian, BPJS merupakan badan hukum yang tidak mengejar keuntungan atau badan hukum yang bersifat *profit* (mencari keuntungan). Pada dasarnya keberadaan UU tersebut perlu untuk dikaji lebih mendalam, sebagai wujud dari amanah UUD 1945 pasal 34 ayat (2) untuk memberikan jaminan sosial kepada seluruh masyarakat Indonesia.

Persoalan mendasar juga terjadi di UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, semangat reformasi konstitusi yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 seakan dikhianati bahkan terkesan inkonstitusional dalam UU Pemda tersebut. Akibatnya, persoalan krusial yang ada di daerah tidak bisa didiagnosa oleh pemerintah pusat dan mengakibatkan disorientasi dari sistem pemerintahan daerah.

Berdasarkan hasil simposium hukum nasional yang dilakukan oleh Universitas padjajaran Bandung bahwasannya keberadaan UU No 23 Tahun 2014 adalah sebuah kemunduran, Semangat Undang-Undang No 23 Tahun 2014 sudah bertentangan dengan semangat reformasi yang menghendaki penyelenggaraan pemerintahan daerah kembali pada konsep desentralisasi yang dicita-citakan oleh *founding fathers*, yakni membangun negara melalui daerah. Profesor Bagir Manan yang juga selaku pembicara pada kegiatan tersebut memaparkan pemikirannya mengenai Pasal 18 UUD 1945 mengenai pemerintah daerah. Menurutnya, Pasal 18 harus dimaknai sebagai upaya pemerintah untuk menciptakan pemerintahan

daerah yang efektif dan efisien melalui desentralisasi, dan sama sekali tidak menghendaki sentralisasi.¹⁵

Kehadiran UU No 23 Tahun 2014 tersebut sangat mereduksi semangat otonomi daerah. Padahal di dalam Pasal 18 UUD 1945 telah menjamin kekuasaan penuh berada di wilayah otonom, sehingganya tidak ada lagi kehendak untuk mengembalikan kekuasaan kepada pemerintah pusat seperti yang terjadi sebelum dilakukannya Amandemen UUD 1945. Dengan demikian, kualitas dari UU No 23 Tahun 2014 ini sangat bertolak belakang dengan nilai dasar semangat otonomi daerah yang berlangsung di Indonesia dan bertentangan dengan Konstitusi.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah yang telah diutarakan di atas, maka rumusan masalah yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah yang dimaksud dengan hukum progresif ?
2. Apakah dalam UU No 4 tahun 2009, UU No 24 Tahun 2011 dan UU No 23 tahun 2014 terdapat adanya substansi materi yang bersifat progresif ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pembentukan Undang-undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan

¹⁵ <http://www.unpad.ac.id/2015/06/prof-bagir-manan-sentralisasi-hanya-akan-memicu-disintegrasi/> , di Akses 26 April 2016.

Mineral dan Batu Bara No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dan Undang-undang, dan Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam perspektif Hukum Progresif, dengan demikian tujuannya ialah :

1. Untuk mengetahui apakah yang dimaksud dengan hukum Progresif.
2. Untuk mengetahui Apakah dalam UU No 4 tahun 2009, UU No 24 Tahun 2011 dan UU no 23 tahun 2014 terdapat adanya substansi materi yang bersifat progresif.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat kepada penulis dan masyarakat pada umumnya. tujuan penelitian ini juga tidak lain adalah jawaban dari rumusan masalah, yakni :

1. Untuk mengungkap, memahami, dan menganalisis UU, apakah sudah masuk dalam kerangka prinsip dasar pembentukan hukum progresif;
2. Untuk mengungkap, memahami, dan menganalisis UU tersebut guna memberikan jaminan keadilan dan kemanfaatan kepada masyarakat dengan menggunakan perspektif hukum progresif;
3. Untuk mengungkap, memahami, dan mengetahui secara komprehensif apa yang dimaksud dengan hukum progresif.
4. Bagi penulis, adalah dalam rangka menyelesaikan studi Strata 2 (Magister Ilmu Hukum) sebagaimana ketentuan di Universitas Islam Indonesia.

E. Orisinalitas penelitian

Tema penelitian ini dengan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, sebenarnya kajian ini bukanlah kajian yang baru. Terutama dalam buku-buku Satjipto Rahardjo yang juga sebagai penggagas lahirnya hukum progresif, telah banyak dibicarakan dikalangan akademisi hukum.

Sepanjang penelusuran yang dilakukan oleh penulis, terdapat juga beberapa penelitian yang berkaitan dengan tema hukum progresif. Penelitian yang lain juga yang menyangkut hukum progresif dan juga menyangkut tema yang disusun oleh penulis, antara lain :

- Wira Atma hajri, *Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2013.
- Despan Heryansyah, S.H.I, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia, (Studi Terhadap Kedudukan Kewenangan Gubernur Dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2015.

Sekiranya penelitian-penelitian inilah yang bisa dijadikan rujukan atas keberlangsungan penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam hal menyelesaikan studi.

F. Kerangka Teori

1. Teori Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat dipilih sebagai *grand theory* karena pada dasarnya teori tersebut mampu menjelaskan bagaimana sistem demokrasi berjalan secara signifikan di Negara Indonesia yang menganut sistem demokrasi. Konsep kedaulatan rakyat yang saat ini mungkin telah mengalami sebuah transformasi demokrasi melalui lembaga perwakilan, seperti di Indonesia. Maka dengan demikian progresifitas demokrasi sebagai legitimasi dari kedaulatan rakyat telah dikodifikasikan dengan berbagai aturan perundang-undangan dan konstitusi Indonesia.

Dalam literatur ilmu hukum atau ilmu politik, istilah kedaulatan (*sovereignty*) diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi dalam negara. Menurut Jean Bodin, seorang sarjana Perancis yang hidup pada abad XVI, mengemukakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara yang sifatnya tunggal, asli, abadi dan tidak terbagi-bagi. Hal senada juga dikemukakan oleh Sri Soemantri Martosuwignjo, yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah sesuatu yang tertinggi di dalam negara. Jadi kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi, yaitu kekuasaan yang tidak di bawah kekuasaan yang lain.¹⁶

¹⁶ *Op Cit*, Pataniari Siahaan., Hlm. 19.

Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi. Pengertiannya dapat bersifat eksternal, dalam hubungan antara suatu negara dengan negara lain dan dapat pula bersifat internal antara negara dengan rakyatnya.¹⁷ Teori kedaulatan intinya berkaitan dengan kekuasaan penyelenggaraan negara. Berkenaan dengan hal itu, ada dua hal yang menjadi fokus perhatian, yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara; dan (b) apa saja yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu. Dalam subyek itu adalah rakyat, kedaulatan itu dinamakan kedaulatan rakyat. Teori kedaulatan rakyat mengajarkan bahwa yang sesungguhnya yang berdaulat dalam negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.¹⁸

Berdasarkan penelitian *Amos j. Peasle* tahun 1950 menunjukkan bahwa sembilan puluh persen negara di dunia dengan tegas telah mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan itu berada di tangan rakyat. Inilah prinsip dasar yang kemudian dikenal dengan konsep demokrasi. Dengan komponen terpenting sebuah masyarakat sipil yang kuat dan partisipatif. Negara adalah suatu sistem politik dan negara yang dalam konstitusinya menyatakan bahwa

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, (Jakarta : PT. Intermasa, 1994), Hlm. 22.

¹⁸ Pataniari, *Op.Cit.*, Hlm. 21.

kedaulatan itu berada di tangan rakyat di sebut sebagai negara demokrasi konstitusional.¹⁹

Prinsip-prinsip pokok dalam penyelenggaraan negara dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menegaskan negara Indonesia sebagai negara demokrasi dan merupakan negara hukum²⁰. Hal demikian kemudian ditegaskan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar” dan ayat (3) ialah “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Inilah sebuah landasan rasional atas apa yang dijamin oleh negara kepada setiap masyarakat dalam konteks negara hukum dan demokratis. setiap yang menjadi kehendak negara dalam mengimplementasikan kebijakannya harus didasari atas rasionalitas negara hukum sebagai tonggak prosedural bernegara.

Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku bagi seluruh wilayah dan rakyat negara tertentu. Sedangkan rakyat suatu negara adalah semua orang yang berada di dalam wilayah negara dan tunduk kepada kekuasaan negara. Menurut teori kedaulatan rakyat, negara memperoleh kekuasaan dari rakyat , kekuasaan tersebut bukan dari tuhan apalagi raja. Seperti dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam pemahaman kedaultan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang

¹⁹ *Ibid.*,

²⁰ Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*,(Jakarta : Konstitusi Press Konpress,2013), Hlm. 1.

dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan . rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu.²¹

Menurut Rousseau, kedaulatan itu berdasarkan kemauan umum (*volonte generale*) dan menjelma dengan perantara undang-undang yang memiliki empat sifat sebagai berikut : *pertama, unite* adalah semangat rakyat berhak memerintah dan tidak mau diperintah itu adalah satu kesatuan terlihat dalam pembuatan undang-undang dan penuntut keadilan. *Kedua, indivisibilitie* adalah kedaulatan tidak dapat di pecah-pecah, seperti negara atau rakyat yang melaksanakan dan memegang segala ketentuan tentang kedaulatan. *Ketiga, inalienabilitie* adalah kedaulatan tidak boleh di jual, di gadai atau di hadiahi, kedaulatan sebagai punya bangsa turun temurun, sifat ini menurut tabiat kedaulatan itu sendiri. *Keempat, imprescriptibilitie* adalah kedaulatan itu tetap ditangan rakyat, tidak susut dan tidak berkurang, bukan hak atau benda yang menghilang atau tenggelam, melainkan kekuasaan tertinggi kekal abadi, sama dengan timbul dan tenggelamnya rakyat.²²

Asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung 2 (dua) arti : *pertama*, demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan

²¹ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori Dan Praktek*, (Yogyakarta, Thafa Media, 2014), Hlm. 44.

²² *Ibid.*,

pemerintahan, dan yang *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi pancasila. Yang jelas bahwa di setiap negara dan setiap pemerintahan modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering di anggap hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral karena rakyat di suatu negara pada hakikatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.²³

Selanjutnya Usep Ranawidjaya,²⁴ menyatakan pengaruh kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi di lembagakan melalui kaeda hukum :

1. Jaminan mengenai hak-hak asasi dan kebebasan manusia, syarat dapat berfungsi kedaulatan rakyat.
2. Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara.
3. Sistem pembagian tugas antar lembaga yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (check and balance).
4. Lembaga perwakilan sebagai penjelma kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan mengendalikan badan eksekutif.
5. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia.
6. Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat (multi atau dua partai).
7. Perlindungan dan jaminan bagi kelangsungan oposisi mereka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat.
8. Desentralisasi teoritik kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara.
9. Lembaga perwakilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif.

Kedaulatan rakyat atau demokrasi adalah demokrasi modern yang dengan sistem perwakilan, artinya rakyat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam menyampaikan ataupun menindaklanjuti aspirasi dari

²³ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum Dan Konstitusi*, (Yogyakarta : Liberty, Cetakan Ke 2), Hlm. 7.

²⁴ *Ibid.*,

masyarakat yang memberikan sumbangsi pilihan kepada wakilnya tersebut.

Berkaitan dengan sistem perwakilan dalam konteks kedaulatan rakyat, Robert Dahl, dengan mengutip pandangan John Stuart Mill mengemukakan pemikirannya sebagai berikut ²⁵:

1. Suatu prinsip yang sama universal kebenarannya dan sama dapat di gunakannya dengan saran-saran umum yang lain dapat di kemukakan berkenaan dengan masalah-masalah manusia... adalah bahwa hal dan kepentingan setiap masing-masing orang hanya dapat di jamin utuk tidak di kesampingkan pada saat orang itu sendiri sanggup, dan biasanya cenderung mempertahankannya sendiri. Manusia hanya dapat selamat dari kejahatan yang dilakukan orang lain sepadan dengan kekuasaan yang mereka miliki, dan mereka melaksanakan untuk melindungi dirinya.
2. Orang hanya dapat melindungi hak dan kepentingan mereka terhadap ketidakadilan yang di lakukan pemerintah dan dilakukan orang-orang yang mempengaruhi atau mengendalikan pemerintah, jika mereka dapat berpartisipasi sepenuhnya dalam menentukan sikap pemerintah itu.
3. Karena itu tidak ada yang kurang dari apa yang pada akhirnya dapat diinginkan lebih dari pada diakuinya senua orang untuk memiliki saham dalam kekuasaan negara yang berdaulat, yaitu suatu pemerintahan yang demokratis.
4. Tetapi dalam suatu masyarakat yang lebih besar dari sebuah kota kecil, tidak semua orang dapat berpartisipasi dalam semua urusan umum, selain dari pada bagian kecil saja, akibatnya jenis yang ideal dari pemerintahan yang sempurna haruslah pemerintahan perwakilan.

UUD 1945 mengandung banyak petunjuk ke arah pengakuan atas kedaulatan atau supremasi hukum, juga memberikan banyak harapan dan cita-cita, namun mengenai bagaimana mewujudkan harapan tersebut adalah masalah yang harus dicapai oleh pemerintah yang berwenang. peliknya hubungan hukum dengan kekuasaan terletak pada dua relasi dilematis. Disatu pihak hukum harus mendasari kekuasaan,

²⁵ *Ibid.*, Hlm. 10.

sementara dipihak lain kekuasaan itu pula yang menciptakan hukum. Prinsip utama negara hukum ialah adanya asas legalitas, peradilan yang bebas, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Artinya tindakan para penyelenggara negara harus berdasarkan atas hukum, jadi hukum menjadi dasar kekuasaan.²⁶ Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan pada Undang-Undang, karena tanpa dasar Undang-Undang badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat. Negara hukum tidak hanya berfungsi untuk mempertahankan dan melaksanakan hukum semaksimal mungkin demi terciptanya keamanan dan ketertiban (negara hukum formil), tetapi juga harus dapat meningkatkan kesejahteraan hidup warga negaranya (negara hukum materiil). karena negara bertindak sebagai pelayan masyarakat (*public service*). Jadi unsur terpenting dari negara hukum materiil adalah sebagai berikut:

1. Jaminan terhadap hak asasi manusia;
2. Pemisahan/pembagian kekuasaan;
3. Legalitas pemerintahan;
4. Peradilan Administrasi yang bebas dan tidak memihak, dan
5. Terwujudnya kesejahteraan umum warganya.

2. Teori Hukum Progresif

Hukum progresif adalah sebuah konsep mengenai cara berhukum. cara berhukum tidak hanya satu, melainkann berbagai macam cara untuk

²⁶ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, (jakarta : penerbit Gema Insani Press, Jakarta, cetakan pertama, 1996), Hlm. 90.

menyelesaikan permasalahan hukum. Diantara cara bermacam-macam tersebut, hukum progresif muncul sebagai ciri dari salah satu macam cara penyelesaian. Untuk membuat deskripsi yang jelas mengenai hukum progresif, maka ia dapat di hadapkan kepada cara berhukum yang positif-legalistis. Dalam cara berhukum positif-legalistis, maka berhukum adalah menerapkan undang-undang. Cara berhukum yang demikian semata-mata menjadikan undang-undang sebagai cara ampuh dalam penegakan hukum. Melalui cara ini, orang tidak perlu berpikir jauh kedepan mengenai penyelesaian hukum, cukup dengan membaca teks dan logika menerapkannya sudah bisa dijadikan acuan dalam penerapannya.

Dalam hukum progresif, hukum tidak semata-mata berhenti pada teks dan logika sederhana dalam bunyi pasal. Hukum progresif harus jauh memandang dan menyampingkan teks dalam pasal-pasal tersebut. Hukum progresif, ialah satu usaha atau aksi untuk mengolah menyelesaikan permasalahan hukum dengan memperhatikan apa yang hidup dalam masyarakat.

Dalam gagasan hukum progresif, maka hukum itu adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, kendatipun berhukum itu dimulai dari teks, tetapi selanjutnya pekerjaan berhukum itu di ambil-alih

oleh manusia. Artinya, manusia itulah yang akan mencari makna lebih dalam dari teks-teks undang-undang dan kemudian membuat putusan.²⁷

Satjipto menyatakan bahwa negara hukum yang dianut harus didasarkan pada Pancasila yang lebih menekankan pada substansi, bukan prosedur dalam peraturan perundang-undangan semata. Didalam Negara Hukum Pancasila yang diunggulkan adalah “olah hati nurani” untuk mencapai keadilan. Karena itu negara hukum Pancasila bercirikan *rule of moral* atau *rule of justice*.²⁸

Pembangunan hukum harus dapat mewartakan sifat-sifat manusia sebagai subjek, terutama dari aspek sosial yang berbeda-beda, sehingga berpengaruh terhadap hukum. Dengan demikian untuk masyarakat sosial yang berbeda, diperlukan hukum yang berbeda pula. Hal ini membawa konsekuensi bahwa hukum adalah untuk masyarakat bukan masyarakat untuk hukum.²⁹ Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa objek studi hukum sangat luas termasuk menggunakan berbagai bidang ilmu lain. Karena itu, ilmu hukum harus dikaitkan dengan kehidupan nyata serta disandingkan dengan ilmu lain agar utuh dan dapat menyelesaikan berbagai persoalan di masyarakat.³⁰

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Editor Satya Arinanto Dan Ninuk Triyanti, (Jakarta : Rajagrafindo,2009), Hlm. 4.

²⁸ Janedjri m. Gaffar, *Op Cit.*, Hlm. 79.

²⁹ *Ibid.*, Hlm. 80.

³⁰ *Ibid.*, Hlm,82.

Landasan pemikiran Satjipto tentang hukum dan posisinya dalam kehidupan manusia dan masyarakat melahirkan pemikiran hukum yang dikenal dengan pemikiran hukum progresif. Pemikiran ini berangkat dari asumsi bahwa hukum adalah sarana mengekspresikan nilai dan moral, disisi lain hukum dalam arti peraturan bukanlah sesuatu yang netral. Pelaksanaan hukum merupakan pekerjaan menafsirkan hukum, bukan hanya membaca teks peraturan. Membaca hukum juga harus diartikan membaca kenyataan dalam masyarakat. Kedua pembacaan itu harus disatukan sehingga memunculkan kreativitas, inovasi dan progresivisme. Dalam melakukan penafsiran, manusia memiliki pilihan-pilihan dan subjektifitas. Karena itu, penafsiran tidak sama dengan melakukan submisi terhadap mesin. Dalam penafsiran dapat dilakukan lompatan yang keluar dari logika peraturan itu sendiri.³¹

Sidharta³² mengidentifikasi beberapa kata kunci dalam hukum progresif yang lahir dari pemikiran Satjipto Rahardjo. Beberapa kata kunci tersebut adalah :

1. Hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Hukum tidak ada untuk dirinya sendiri melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar. Setiap ada masalah dengan hukum, hukumlah yang harus di perbaiki, bukan memaksakan manusia di masukan dalam skema hukum.
2. Hukum progresif itu pro rakyat dan pro keadilan. Keadilan harus di posisikan di atas hukum. Para penegak hukum harus berani menerobos kebekuan teks hukum apabila mencederai keadilan hukum.

³¹ *Ibid.*, Hlm. 83.

³² *Ibid.*,

3. Hukum progresif bertujuan untuk mengantarkan manusia kepada kesejahteraan dan kebahagiaan. Tujuan ini sesuai dengan posisi hukum progresif sebagai hukum pascaliberal.
4. Hukum progresif selalu dalam proses menjadi, bukan merupakan institusi final. Hukum secara terus menerus membangun dan mengubah diri untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.
5. Hukum progresif menekankan hidup baik sebagai dasar hukum yang baik yang terletak pada perilaku bangsa.
6. Hukum positif memiliki tipe responsif, selalu di kaitkan dengan tujuan-tujuan di luar hukum.
7. Hukum progresif mendorong peran publik dan tidak mendominasi.
8. Hukum progresif membangun negara hukum yang berhatinurani di mana dalam bernegara hukum yang utama adalah kultur pembahagian rakyat.
9. Hukum progresif di jalankan dengan kecerdasan spiritual yang tidak di batasi pada patokan aturan, melainkan kelur mencari nilai kebenaran yang lebih dalam.
10. Hukum progresif itu merobohka, mengganti dan membebaskan. Hukum progresif menolak *status quo* yang submisif.

Pemikiran hukum progresif yang berorientasi pada tujuan serta melihat hukum tidak semata-mata sebagai norma positif memiliki kesamaan dengan konsepsi hukum responsif yang di kemukakan oleh Philippe Nonet dan Philip Selzenick. Nonet Selzenick membedakan 3 (tiga) klasifikasi hukum, yaitu : (1) hukum sebagai pelayan kekuasaan represif (hukum represif), (2) hukum sebagai institusi sendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya (hukum otonom), dan (3) hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (hukum responsif). Ketiga hal itu sekaligus juga menunjukkan tahapan evolusi dalam hubungan hukum dengan tertib sosial dan tertib politik.³³

³³ *Ibid*, Hlm, 88.

Melihat kenyataan yang terjadi saat ini, perkembangan hukum yang semakin komprehensif dan menimbulkan berbagai macam dinamika ketatanegaraan, ini menunjukkan harus adanya sebuah formulasi solusi yang baru dalam penindakannya. Dengan menunjukkan konsep yang di tawarkan yakni, Hukum progresif, ialah gagasan yang dimunculkan oleh Satjipto Rahardjo yang juga di juluki sebagai begawan sosiologi hukum indonesia. Gagasan ini kemudian mencuat kepermukaan dan menjadi kajian yang sangat menarik ditelaah lebih lanjut. Apa yang digagas oleh Satjipto Rahardjo ini menawarkan perspektif, spirit, dan cara baru mengatasi “kelumpuhan hukum di indonesia. Progresif berasal dari kata *progress* yang berarti kemajuan. Hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan zaman dengan segala dasar di dalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyadarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri.³⁴

Hukum progresif menawarkan jalan lain yang berbeda dengan *mainstream* utama aliran hukum di indonesia. Perubahan tak lagi pada peraturan, tetapi pada kreatifitas pelaku hukum mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat, aksi perubahan pun bisa segera di lakukan tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*),

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2006 hlm ix. Dalam bukunya Mahrus Ali *Membumikan Hukum Progresif*, (Yogyakarta, Aswaja Presindo, Cetakan Pertama, 2013), Hlm. 20.

karena pelaku hukum progresif dapat melakukan pemaknaan yang progresif terhadap peraturan yang ada.³⁵

Keberadaan solusi yang telah banyak ditawarkan oleh beberapa pakar di Indonesia menunjukkan bahwasannya hukum itu bersikap dinamis dan mampu beradaptasi atas pengaruh globalisasi dan dinamika kemasyarakatan. Konsep ini seharusnya di jadikan sebuah gagasan progresif atas keberlangsungan cita-cita negara melalui peraturan perundang-undangan. Keberadaan fungsi legislasi harus bersikap dinamis dan mampu mencapai produktifitas dan kualitas yang mumpuni dalam peran pembentukan undang-undangan di tingkatan legislatif.

3. Teori Legislasi

Kata “legislasi” berasal dari bahasa Inggris “*legislation*” yang berarti (1) Perundang-Undangan dan (2) Pembuatan Undang-Undang. Sementara itu kata “*legislation*” berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.³⁶ Dalam kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata legislasi berarti pembuatan undang-undang. Dengan demikian fungsi legislasi adalah fungsi membuat Undang-Undang.

Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk Undang-Undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process*). Oleh karena

³⁵ *Ibid.*, Hlm. 22.

³⁶ Saldi Isra *Op.cit.*, Hlm. 78.

itu, Woodrow Wilson³⁷ dalam bukunya "*Congressional Government*" mengingatkan bahwa *legislation is an aggregate, not a simple production*. Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin mengatakan bahwa legislasi sebagai "*anyform of law-making*".³⁸ Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian "*enacted law*", "*statute*", atau Undang-Undang dalam arti luas. Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam pembentukan undang-undang.³⁹

Sementara itu, Jimly Asshidiqqie dalam buku "*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*" menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu, *pertama*, Prakarsa pembuatan Undang-Undang (*legislative initiation*); *Kedua*, pembahasan Rancangan Undang-Undang (*law making process*); *Ketiga*, Persetujuan atas pengesahan rancangan Undang-Undang (*Law Enactment Approval*); *Empat*, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*).⁴⁰

³⁷ Woodrow Wilson, *Congressional Government*, Dikutip Dari Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, *Op. Cit.*, Hlm. 79.

³⁸ *Ibid.*, Hlm. 79.

³⁹ *Ibid.*,

⁴⁰ *Ibid.*, Hlm. 79.

Beberapa pengertian legislasi ialah Legislasi dalam arti luas dan sempit, meliputi legislasi dalam arti sempit merupakan proses dan produk pembuatan undang-undang (*the creation of general legal norm by special organ*), dan regulasi (*regulations or ordinances*). Legislasi dalam arti luas termasuk pula pembentukan Peraturan Pemerintah dan peraturan-peraturan lain yang mendapat delegasian kewenangan dari undang-undang (*delegation of rule making*).⁴¹

4. Teori Keadilan

Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, betapapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar; demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli betapapun efisien dan rapinya, harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil. Setiap orang memiliki kehormatan yang berdasar pada keadilan sehingga seluruh masyarakat sekalipun tidak bisa membatalkannya. Atas dasar ini keadilan menolak jika lenyapnya kebebasan bagi sejumlah orang dapat dibenarkan oleh hal lebih besar yang didapatkan orang lain. Keadilan tidak membiarkan pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang diperberat oleh sebagian orang besar keuntungan yang dinikmati banyak orang. Karena itu, dalam masyarakat yang adil kebebasan warganegara dianggap mapan; hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak tunduk pada tawar menawar politik atau kalkulasi kepentingan sosial. Satu-satunya hal

⁴¹<https://Saepudinonline.wordpress.com/2010/09/01/perbedaan-legislasi-dan-regulasi>.diakses 19 April 2016

yang mengizinkan kita untuk menerima teori yang lebih baik; secara analogis, ketidakadilan bisa dibiarkan ketika ia butuh menghindari ketidakadilan yang lebih besar. Sebagai kebajikan utama umat manusia, kebenaran dan keadilan tidak bisa diganggu gugat.⁴²

Keadilan menjadi salah satu dasar hidup manusia, dan merupakan masalah klasik yang tak pernah terpecahkan secara tuntas. Menurut Briton, tidak adanya kesesuaian dalam mengartikan keadilan mendorong orang berusaha merumuskan dan mendefinisikan sesuai dengan latar belakang pengetahuan dan pengalamannya masing-masing.⁴³

Menurut Plato keadilan adalah kemampuan memperlakukan setiap orang sesuai dengan haknya masing-masing. dapat dikatakan keadilan merupakan nilai kebajikan yang tertinggi (*justice is the supreme virtue which harmonization all other virtues*). Selain itu Plato menyatakan keadilan merupakan nilai kebajikan untuk semua yang diukur dari apa yang seharusnya dilakukan secara moral, bukan hanya diukur dari tindakan dan motif manusia.⁴⁴

Selanjutnya Aristoteles menyatakan bahwa keadilan menuntut supaya tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri : *ius suum cuique*

⁴² John Rawls, *A Theori Of Justice*, Cambridge, massachusetts, Harvard University Press, 1995. Setelah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, Cetakan ke II, 2011, Hlm. 3-4.

⁴³ Karl Briton, *Philosophy And Meaning Of Life*, Yogyakarta : Primasophie, 2003, Hlm. 24.

⁴⁴ Fence M Wantu, *Idee Des Recht, kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan*, Yogyakarta : Pustaka pelajar, 2011. Hlm 88.

tribuere.⁴⁵ Keadilan tidak boleh dianggap sama arti dengan pemerataan. Keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama.

Selanjutnya Aristoteles telah mengajarkannya. Ia mengenal dua macam keadilan, keadilan *distributief* dan keadilan *comutatief*. Keadilan distributief ialah keadilan yang memberikan kepada tiap-tiap orang jatah menurut jasanya. Ia tidak menuntut supaya tiap-tiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya, bukan persamaan, melainkan kesebandingan.⁴⁶

Keadilan commutatief ialah keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingatkajasa-jasa perseorangan. Ia memegang peranan dalam tukar menukar, pada pertukaran barang-barang dan jasa-jasa, dalam mana sebanyak mungkin harus terdapat persamaan antara apa yang dipertukarkan.⁴⁷

Ada teori yang mengajarkan, bahwa hukum semata-mata menghendaki keadilan. Teori-teori yang mengajarkan hal tersebut, disebut teori-teori yang etis karena menurut teori-teori itu, isi hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran etis kita mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil. Teori-teori tersebut berat sebelah, ia melebih-lebihkan kadar keadilan hukum, karena ia tidak cukup memperhatikan keadaan yang sebenarnya. Hukum menerapkan peraturan-peraturan umum yang menjadi

⁴⁵ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (terjemahan dari *Inleiding Tot Studie Van Het Nederlandse Recht* oleh Oetarid Sadino) cetakan kedua puluh tujuh, Jakarta : Pradnya Paramita, 1999, hlm.13

⁴⁶ Van Apeldoorn, *Ibid*,

⁴⁷ Van Apeldoorn, *Ibid*,

petunjuk untuk orang-orang dalam pergaulan hidup. Jika hukum semata-mata menghendaki keadilan, jadi semata-mata mempunyai tujuan memberi tiap-tiap orang apa yang patut diterimanya, maka ia tidak dapat membentuk peraturan-peraturan umum. Dan yang terakhir inilah yang harus dilakukan. Adalah syarat baginya untuk dapat berfungsi. Tertib hukum yang tak mempunyai peraturan umum, bertulis atau tidak bertulis, tak mungkin. Tak adanya peraturan umum, berarti ketidaktentuan yang sungguh-sungguh, mengenai apa yang disebut adil atau tidak adil. Dan ketiudaktahuan itu selalu akan menyebabkan perselisihan antara orang-orang, jadi menyebabkan keadaan yang tiada teratur dan bukan keadaan yang teratur.⁴⁸

Selain itu Aristoteles melihat pendekatan masalah keadilan dari segi kesamaan. Hal ini menghendaki, agar sumber daya di dunia ini diberikan atas asas persamaan kepada anggota-anggota masyarakat atau negara. Hukum hendaknya menjaga agar pembagian yang demikian senantiasa terjamin dan dilindungi dari perkosaan-perkosaan terhadapnya. Dalam hubungan ini Aristoteles membedakan antara keadilan *Distributif* dan *korektif*.⁴⁹

⁴⁸ Van Apeldoorn, *Ibid*, Hlm. 12

⁴⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, cetakan ke lima, 2000, Hlm. 163.

G. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan tipe penelitian yuridis normatif. Dinamakan yuridis normatif⁵⁰ karena fokus penelitian ini adalah mengenai Pembentukan Undang-Undang UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (Minerba), UU No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS), dan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dalam perspektif hukum progresif. Ciri penting dari yuridis normatif ini ialah bersifat teoritis rasional, sehingga proses pengungkapannya terikat pada metode yang disyaratkan pada logika deduktif dan juga memperhitungkan kecermatan, ketepatan, dan kejelasan.⁵¹ Sifat normatif itu sendiri merupakan ciri khas ilmu hukum.⁵² Meskipun bahan hukum menjadi penting, namun penelitian yuridis normatif memiliki kekurangan yaitu tidak didukung dengan fakta sosial. Karena hal itu, demi memperoleh hasil yang komprehensif, maka penelitian ini juga menggunakan perspektif *Socio Legal*. Ini dikarenakan karena hukum itu tidak bisa dipandang sebagai aturan semata. Perspektif ini menjadi penting digunakan untuk mengkaji dan menganalisis secara

⁵⁰ Soetandyo Wigjoesobroto menyatakan penelitian hukum normatif sebagai penelitian doktrinal, yaitu penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas doktrin yang dianut oleh sang pengkonsep dan/atau sang pengembangnya. Lebih jauh lihat soetandyo wignjoesobroto, *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, HUMA, 2002, Hlm. 147-148

⁵¹ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, Hlm 12.

⁵² Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi hukum*, Jogjakarta, Gadjaja Mada University Press, 2005, Hlm. 1.

keilmuan terhadap suatu proses pembentukan hukum progresif dan menelaah atas Undang-Undang yang dimaksud.

Dalam penelitian ini juga penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan *socio-legal*.

Pendekatan perundang-undang digunakan mengingat penelitian ini terkait Undang-Undang UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (Minerba), UU No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), dan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Pendekatan kasus digunakan dalam penelitian ini untuk mendalami nilai-nilai progresifitas dalam peraturan perundang-undangan yang terkait. Pendalaman kasus ini digunakan untuk membedakan karakter peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh badan legislasi DPR. Tujuannya untuk mengetahui karakter perundang-undangan yang telah dihasilkan oleh badan legislasi DPR apakah sudah masuk dalam kategori pembentukan hukum progresif dan/atau mengandung nilai-nilai progresifitas perundang-undangan. Untuk itu, tulisan-tulisan Satjipto Rahardjo menjadi rujukan dalam penulisan penelitian ini yang merujuk pada proses pembentukan hukum progresif.

Pendekatan *socio-legal* digunakan dalam penelitian ini, karena perundang-undangan yang terkait pastinya tidak terlepas dari persoalan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, artinya persoalan pembentukan hukum melalui badan legislasi DPR tidak bisa dilepaskan

dengan realitas kehidupan berbangsa dan bernegara. Maka penting untuk menelaah lebih jauh mengenai keberadaan masyarakat yang dengan berbagai macam masalah. Dengan beberapa pendekatan-pendekatan tersebut diharapkan hasil penelitian ini bisa dapat menghasilkan hasil yang sangat substantif.

2. Objek Penelitian

Pembentukan Undang-Undang UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan BatuBara (Minerba), UU No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS), dan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dalam perspektif hukum progresif.

3. Bahan Hukum Penelitian

Bahan hukum yang diperlukan sebagai kajian penelitian ini bersumber dari bahan hukum primer yaitu, bahan hukum yang mengikuti terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait oleh obyek penelitian. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan yang terkait dengan fokus penelitian yaitu : Undang-Undang UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (Minerba), UU No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS), dan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Selain itu juga dari bahan hukum sekunder berupa buku-buku, jurnal maupun literatur lainnya yang relevan dengan penelitian.

4. Pengumpulan, Pengolahan Dan Penyajian Bahan Hukum Penelitian

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi pustaka yang dilakukan melalui tahap-tahap identifikasi sumber bahan hukum, identifikasi bahan hukum yang diperlukan, dan inventarisasi bahan hukum yang diperlukan tersebut.⁵³ bahan hukum yang sudah terkumpul kemudian diolah melalui tahap penandaan, pemeriksaan, penyusunan, sistematisasi berdasarkan pokok bahasan dan subpokok bahasan yang diidentifikasi dari rumusan masalah.⁵⁴

5. Analisis

Setelah bahan-bahan hukum yang relevan untuk penelitian ini dikumpulkan. Bahan tersebut kemudian diklasifikasikan sesuai dengan kebutuhan sistematis penelitian ini. metode analisis bersifat kualitatif dengan pola deskriptif. tentunya dalam analisis tersebut mengacu pada pendekatan dalam penelitian ini, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan *socio-legal*. Fokus analisis yaitu telaah atas peraturan perundang-undangan yang terkait dan mengetahui apa yang dimaksud dengan hukum progresif, serta muatan materi hukum progresif dalam Undang-undang tersebut. selanjutnya memberikan masukan upaya dalam memperbaiki penguatan atas fungsi legislasi DPR yang bisa menghasilkan perundang-undangan yang bisa memberikan nilai progresif dikalangan masyarakat pada umumnya. setelah analisis ini berhasil dilakukan, maka sekiranya akan ditarik kesimpulan akhir dari hasil penelitian.

⁵³ Abdul Kadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, Cet 1, PT Citra Aditya Bakti, 2004, Hlm, 192.

⁵⁴ *Ibid*,

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari 4 (empat) bab dengan penjelasan masing-masing sebagai berikut :

BAB I merupakan bab pendahuluan, dimana pada bab ini menjelaskan mulai dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II merupakan bab yang meninjau teori-teori umum tentang hubungan antara hukum, keadilan, dan hukum progresif.

BAB III merupakan bab yang menerangkan tentang Demokrasi, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Fungsi Legislasi.

BAB IV membahas mengenai substansi materi hukum progresif dalam Undang-undang. Dalam bab ini juga akan membahas mengenai deskripsi substansi UU yang dikaji serta menganalisis mengenai pemaknaan tentang hukum progresif dan materi substansi hukum progresif dalam UU tersebut.

BAB V Penutup, merupakan bab terakhir yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG HUBUNGAN HUKUM, KEADILAN, DAN

HUKUM PROGRESIF

A. Persinggungan antara ilmu hukum dan hukum progresif

1. Pengertian ilmu hukum

Sebagaimana halnya dengan setiap cabang ilmu, maka ilmu hukum ini juga mempunyai objeknya sendiri, yaitu : hukum. Soalnya sekarang, apakah yang ingin kita lakukan terhadap objek ini. pertanyaan ini sudah menyangkut tujuan dari ilmu ini sendiri. Apabila jawabannya adalah untuk memperoleh pengetahuan tentang segala hal dan semua seluk beluk mengenai hukum ini, maka ruang lingkup dari ilmu ini memang menjadi sangat luas. Berikut ini dicoba untuk menyusun suatu daftar masalah yang bisa dimasukkan ke dalam tujuan untuk mempelajari hukum secara demikian itu, yaitu :⁵⁵

1. Mempelajari asas-asas hukum yang pokok;
2. Mempelajari sistem formal hukum;
3. Mempelajari konsepsi-konsepsi hukum dan arti fungsionalnya dalam masyarakat;
4. Mempelajari kepentingan-kepentingan sosial apa saja yang dilindungi oleh hukum;
5. Ingin mengathui tentang apa sesungguhnya hukum itu, dari mana dia datang/muncul, apa yang dilakukannya dan dengan cara-cara/sarana apa ia melakukan hal itu;
6. Mempelajari tentang apakah keadilan itu dan bagaimana ia diwujudkan melalui hukum;
7. Mempelajari tentang perkembangan hukum, apakah hukum itu sejak dahulu sama dengan yang kita kenal sekarang ini ? bagaimanakah sesungguhnya hukum itu berubah dari masa ke masa;
8. Mempelajari pemikiran-pemikiran orang mengenai hukum sepanjang masa;

⁵⁵ SatJipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op Cit*, Hlm. 3.

9. Mempelajari bagaimana sesungguhnya kedudukan hukum itu dalam masyarakat. Bagaimana hubungan atau perkaitan antara hukum dengan sub-sub sistem lain dalam masyarakat, seperti politik, ekonomi dan sebagainya;
10. Apabila ilmu hukum itu memang bisa disebut sebagai ilmu, bagaimanakah sifat-sifat atau karakteristik keilmuannya?.

Daftar diatas menunjukkan betapa luasnya permasalahan yang dibicarakan dalam hukum itu. Dari gambaran tersebut tentunya adalah suatu hal yang picik, apabila kita berpendapat, bahwa ilmu hukum itu hanya berurusan dengan peraturan perundang-undangan belaka. Dari apa yang diuraikan diatas kiranya cukup jelas, bahwa ilmu hukum itu tidak mempersoalkan suatu tatanan hukum tertentu yang kebetulan berlaku di suatu negara. Dari uraiain dan perincian di atas tampak sekali, bahwa perhatiannya menjangkau jauh melebihi batas-batas hukum yang berlaku di suatu negara atau suatu waktu tertentu. Objeknya disini adalah hukum sebagai suatu fenomena dalam kehidupan manusia di manapun di dunia ini dan dari masa kapan pun. Singkatnya, hukum di sini dilihat sebagai fenomena universal, bukan lokal atau regional.⁵⁶

Ilmu hukum mempunyai hakikat *Interdisipliner*. Hakikat ini kita ketahui dari digunakannya berbagai disiplin ilmu pengetahuan untuk membantu menerangkan berbagai aspek yang berhubungan dengan kehadiran hukum di masyarakat. di dalam kepustakaan hukum, ilmu hukum ini dikenal dengan nama *jurisprudence*, yang berasal dari kata *jus*, *juris*, yang artinya adalah hukum atau hak; *prudensi* berarti melihat ke

⁵⁶ SatJipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Ibid.* Hlm. 4-5.

depan atau mempunyai keahlian. Arti yang umum dari *jurisprudence* ini adalah ilmu yang mempelajari hukum. Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, betapa ilmu hukum itu mencakup bidang yang luas sekali. Sifat ini merupakan akibat saja dari beban yang dipikulnya, yaitu untuk memaparkan di hadapan kita fenomena hukum dalam hakikatnya, sifat-sifatnya, fungsinya dalam masyarakat, singkatnya mencoba memberikan jawaban terhadap segala pertanyaan mengenai fenomena hukum itu. Oleh karena itulah bisa dimengerti, mengapa ia mengandung pikiran dan penjelasan yang cukup beragam, baik yang falsafati, teknik, maupun sosiologis. Pertanyaan-pertanyaan yang timbul dalam dirinya tentunya berhubungan dengan hal-hal yang mendasar sifatnya, seperti, apakah hukum itu, fungsinya, strukturnya dan sebagainya.⁵⁷

Hukum sebagai gejala masyarakat, jadi sebagai keseluruhan kebiasaan-kebiasaan hukum yang berlaku di dalam masyarakat, adalah obyek dari ilmu pengetahuan hukum. Sebagai juga halnya dengan tiap-tiap ilmu pengetahuan lainnya, ia tak puas dengan mencatat gejala-gejala yang dilihatnya, akan tetapi sebanyak mungkin juga menerangkannya dari hubungan sebab akibat dengan gejala-gejala lainnya. Untuk mencapai tujuan tersebut, ia memakai tiga buah cara :⁵⁸

Cara sosiologis, yang menyelidiki sangkut paut hukum dengan gejala-gejala masyarakat lainnya;

⁵⁷ SatJipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Ibid, Hlm 10.

⁵⁸ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Op Cit, Hlm. 412.

Cara sejarah, yang menyelidiki sangkut paut hukum dari sudut perjalanan sejarahnya atau dengan perkataan lain yang menyelidiki pertumbuhan hukum secara historis;

Cara perbandingan hukum, yang membandingkan satu sama lain tatanan-tatanan hukum dari berbagai masyarakat hukum.

Maka jelaslah, bahwa cara-cara tersebut dapat dibeda-bedakan, tetapi tak dapat dipisah-pisahkan. Cara sosiologi misalnya tak dapat dipakai dengan tiada pertolongan cara historis, karena penyelidikan tentang pengaruh hukum atas gejala-gejala masyarakat timbal balik harus menengok ke zaman lampau. Cara sosiologis itu tak boleh mengabaikan pula penyelidikan perbandingan hukum, karena hukum, walaupun berbeda menurut tempat dan waktu sebagai gejala masyarakat adalah gejala yang berlaku semesta, dan tak ada sesuatu bangsapun yang mempunyai tatanan hukum yang berdiri sendiri.⁵⁹

2. Hukum Progresif dan Mazhab Sejarah

Perkembangan teori dan praktik hukum ditentukan oleh faktor-faktor domestik dan internasional. Praktik hukum berangkat dari berbagai konvensi yang diterima oleh komunitasnya. Dalam hal Satjipto Rahardjo suatu ketika menyatakan bahwa sulit untuk memahami hukum tersebut ilmu-ilmu fisika, kimia, niologi, dering dilihat mengalami kematangan yang lebih dibandingkan dengan ilmu-ilmu sosial.⁶⁰

⁵⁹ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum, Ibid*,

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Ibid*, Hlm. 27

Ilmu hukum memiliki keterkaitan erat dengan masyarakat. sulit memahami hukum suatu bangsa dengan baik, apabila hukum dilepaskan dari lingkungan dan habibatnya, dalam hal ini masyarakat di mana hukum itu berada dan dijalankan. Maka pantaslah hukum adalah sesuatu yang selalu tertanam dalam *faculiar form of social life* dan *socially spesific*.⁶¹

Satjipto juga menyatakan sepaham dengan Brian Z. Tamanaha yang mengatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan belaka dari masyarakatnya, yaitu gagasan-gagasan, tradisi, nilai-nilai dan tujuan-tujuan yang ada dalam masyarakat tersebut. dalam konteks teori cermin (*mirror thesis*) ini, transplantasi dan transformasi hukum dari masyarakat lain hampir tidak dimungkinkan. Pemikiran demikian kurang lebih sama dengan pandangan C. Von Savigny (1779-1861), penggagas mazhab sejarah.

Mazhab sejarah berangkat dari pemikiran bahwa hukum tidak perlu dibuat, melainkan ia tumbuh bersama dengan masyarakat. namun, Satjipto rahardjo tampaknya tidak sampai pada gagasan seekstrem ini. Satjipto Rahardjo tetap memandang undang-undang sebagai suatu dokumen yang menuntun proses dan perilaku dalam masyarakat. namun, ia menyatakan ada banyak lembaga atau kekuatan lain di masyarakat yang sebetulnya juga berfungsi memberikan tuntutan sepeeti itu, seperti adat, kebiasaan, dan berbagai norma non hukum lainnya. Meskipun demikian, ia tetap

⁶¹ *Ibid*, Hlm 27-28.

mengakui bahwa dalam konteks dan tradisi negara dan hukum modern, undang-undang memiliki kelebihan di atas norma yang lain.⁶²

Dalam konteks ini Satjipto Rahardjo selalu menyebut-nyebut kata “masyarakat” yang menandakan hukum di matanya adalah institusi sosial dalam skala makro. Sesuatu menjadi hukum adalah bagian ia menjadi penuntun perilaku masyarakat. pada titik ini, pemikiran Satjipto Rahardjo memang bersentuhan dengan mazhab sejarah. Mazhab sejarah juga berbicara tentang jiwa bangsa (*volksgeist*). Dalam optik bangsa Indonesia, jiwa bangsa ini sangat mungkin dapat dicari padanannya dengan nilai-nilai Pancasila. Dalam karya awal-awal Satjipto Rahardjo yang tidak berbentuk ontologi, sebutan pancasila memang masih sering muncul, tetapi pada tahap berikutnya beliau tidak lagi memandang hal ini cukup relevan untuk terus diangkat-angkat.⁶³ Satjipto Rahardjo misalnya menulis:⁶⁴

“dibandingkan dengan jepang, maka Indonesia belum apa-apa. Sering kita mendengar kelakar, bahwa harmoni, kekeluargaan dibicarakan di Indonesia, tetapi muncul di Jepang. Demikian pula dengan hubungan Industri pancasila dan lain-lain. Memang bangsa kita adalah penggagas yang ulung, tetapi lemah dalam mempraktikannya. Sekalian hal yang kita cita-citakan di sini muncul dan sudah dipraktikan di Jepang, karena pada dasarnya bangsa Jepang memang memiliki rasa kolektivitas yang tinggi.”

⁶² Mahfud Md, DKK, *Satjipto Rahardjo dan hukum progresif Urgensi dan Kritik*, Jakarta : Epistema Institute, 2011. Hlm 60-61.

⁶³ *Ibid*, Hlm. 62.

⁶⁴ Satjipto Rahardjo, *hukum Progresif, Op Cit*, Hlm. 27-28.

Pancasila dalam konteks ini lalu tidak lagi dipandang Satjipto Rahardjo sebagai jiwa bangsa yang Khas Indonesia. Satjipto Rahardjo bahkan menyatakan:⁶⁵

“kalau sistem hukum Indonesia didasarkan pada Pancasila, maka pada hemat saya itu sama saja dengan mengatakan, bahwa landasan dan fundamental hukum Indonesia adalah hidup dan perilaku yang baik. Kelima sila Pancasila sebagai bahasa konstitusi dapat dijabarkan ke dalam bahasa sehari-hari, seperti : bertauhid kepada Allah YME; mengasihi sesama manusia; tidak segera memaksa dan melakukan kekerasan tetapi dibicarakan bersama-sama secara baik-baik dan mengutamakan kepentingan bersama”.

Oleh karena mazhab sejarah memandang sistem hukum itu bersifat partikular, dengan sendirinya mazhab sejarah mengahrgai eksistensi pluralisme hukum. Dalam konteks Indonesia, persoalan Pluralisme hukum biasanya terkait dengan keberadaan hukum adat dalam konstelasi sistem hukum nasional. Walaupun penelitian-penelitian tentang hukum adat di Indonesia tidak banyak menyita perhatian Satjipto Rahardjo, ia dapat dikatakan cukup memberi tempat pada pluralisme hukum. Terbukti ia pernah menunjukkan keprihatinannya terhadap nasib hukum adat di hadapan hukum negara.⁶⁶ Untuk itu ia mengibaratkan hukum adat seperti kambing yang dimasukan kedalam kandang macan.

3. Hukum Progresif dan *Sociological Jurisprudence*

Parameter kepentingan yang tidak cukup rinci dibentangkan oleh Francois Geny, mendapat elaborasi melalui Roscoe Pound (1870-1964). Berkat pengaruh ilmu botani yang ditekuninya, Pound membuat taksonomi

⁶⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku: hidup baik adalah dasar hukum yang baik*, Jakarta : Kompas, 2009, hlm. 27-28.

⁶⁶ Moh Mahfud MD, DKK, *Op Cit.* Hlm. 62.

kepentingan-kepentingan manusia dan membaginya menjadi tiga kelompok besar, yaitu (a) kepentingan individu, (b) kepentingan sosial, rincian kepentingan ini cukup detail, sehingga Pound sendiri menyadari kemungkinan konflik kepentingan itu sangat mudah terjadi.⁶⁷

Satjipto Rahardjo nampaknya tidak terlalu peduli dengan elaborasi yang semendalam Pound seperti memberi kategori kepentingan atau menyiapkan perangkat argumentasi terkait kemungkinan adanya benturan kepentingan. Menurutnya, titik singgung *sociological jurisprudence* dengan hukum progresif sudah cukup jelas, yakni terletak pada kesamaan pandangan mereka dalam titik berat studi hukum. Pound menolak studi hukum sebagai studi peraturan –peraturan, melainkan keluar dari situ dan melihat efek hukum serta bekerjanya hukum dan Satjipto rahardjo pun berpendapat demikian.⁶⁸ Apa yang dimaksud oleh Satjipto rahardjo dengan kata-kata keluar dari situ tampaknya perlu dicermati secara hati-hati dan hal ini dapat berbeda dengan pemaknaan Pound. dalam pengertian Pound, Modalitas dalam memahami hukum hanya rasio dan empiri.⁶⁹

Posisi Pound dalam memandang hukum sangat erat terkait dengan latar belakang kebanggaannya pada sistem *common law* yang dianut oleh Amerika Serikat. Hal ini juga tercermin dari pandangan Pound terhadap konsep *social engginering* dan kesesuaiannya dengan nilai-nilai

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, Hlm. 65.

⁶⁹ Moh Mahfud MD, *Op Cit*, Hlm. 65.

demokrasi masyarakat barat. Demikian juga dengan pemaknaan *civilized society* dalam perspektif Pound adalah peradaban barat.⁷⁰

Jika prinsip-prinsip dasar *sociological jurisprudence* yang sangat berbau *common law* ini ingin diterapkan di Indonesia, tentu ada konsekuensi-konsekuensi logis yang harus di terima, yakni dengan melakukan modifikasi. Apabila modifikasi tidak ingin diarahkan pada sistem hukumnya, maka mau tidak mau modifikasi tersebut harus ditunjukkan pada tataran teoritisnya.⁷¹

Salah satu gagasan penting Pound adalah tentang fungsi hukum sebagai *social engineering*. Satjipto Rahardjo beberapa kali menyampaikan pikiran yang terkesan paradoksal dalam memandang *social engineering* ini. di satu sisi ia mengaku peran hukum sebagai *social engineering*, bahkan memandangnya sebagai hal yang lumrah. Kendati demikian, konsep “biarkan hukum mengalir” yang dicetuskannya jelas bukan sesuatu yang bisa dikawinkan dengan hukum sebagai alat rekayasa sosial. Dalam *Social engineering* hukum seharusnya dialirkan dan bukan mengalir. Demikian juga dengan pandangan beliau bahwa jika ada masalah antara manusia dan hukum, maka yang harus diperbaiki adalah hukum dan bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukan kedalam skema hukum, adalah sesuatu yang di luar skenario *social engineering*.⁷²

⁷⁰ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum, Op Cit*, Hlm. 14.

⁷¹ Moh Mahfud MD, *Op Cit* Hlm. 67.

⁷² *Ibid.*

B. Konsepsi keadilan

Membicarakan hukum adalah membicarakan hubungan antar manusia. Membicarakan hubungan antar manusia adalah membicarakan keadilan. Dengan demikian setiap pembicaraan mengenai hukum, jelas atau samar-samar, senantiasa merupakan pembicaraan mengenai keadilan pula. Kita tidak dapat membicarakan hukum hanya sampai kepada wujudnya sebagai suatu bangunan yang formal. Kita juga perlu melihatnya sebagai ekspresi dari cita-cita keadilan masyarakat.⁷³

Hukum itu merupakan bagian dari perangkat kerja sistem sosial. Fungsi sistem sosial ini adalah untuk mengintegrasikan kepentingan-kepentingan anggota masyarakat sehingga tercipta suatu keadaan yang tertib. Sebagai bagian dari perangkat kerja sistem sosial yang demikian itu, hukum melakukan tugasnya dengan menentukan prosedur-prosedur yang harus dilaksanakan dalam hubungan antara satu orang dengan orang lain. Kita perlu menyadari, bahwa masalah yang sekarang kita hadapi sudah berpindah, tidak lagi mempersoalkan ketertiban melainkan keadilan. Sekarang masalahnya sudah semakin jelas, yaitu bahwa hukum yang memasuki hubungan antara manusia itu, tidak bisa hanya menggarap hubungan itu dari segi ketertibannya saja, melainkan juga dari segi keadilannya.⁷⁴

⁷³ Satjipto Rahardjo, *Pengantar Ilmu Hukum, Ibid*, Hlm. 159

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 160.

Keadilan memang dapat dirumuskan secara sederhana, adapun bebrapa kutipan mengenai defenisi keadilan, sebagai berikut :⁷⁵

1. Keadilan adalah kemauan yang bersifat tetap dan terus menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya untuknya” (*justitia est constants et perpetua voluntas ius suum cuique* – Ulpianus).
2. Keadilan adalah suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak” (Aristoteles). Menurut Aristoteles, orang harus mengendalikan diri dari *pleonexia*, yaitu memperoleh keuntungan bagi diri sendiri dengan cara merebut apa yang merupakan kepunyaan orang lain, atau menolak apa yang seharusnya diberikan kepada orang lain. Aristoteles mendekati masalah keadilan dari segi persamaan. Asas ini menghendaki, agar sumber daya di dunia ini diberikan atas asas persamaan kepada anggota-anggota masyarakat atau negara. Hukum hendaknya menjaga agar pembagian yang demikian senantiasa terjamin dan dilindungi dari perkosaan-perkosaan terhadapnya. Dalam hubungan ini ia membedakan antara keadilan distributif dan korektif. Keadilan distributif mempersoalkan bagaimana negara atau masyarakat membagi sumber daya itu kepada orang-orang. Menurut Aristoteles, kedua-duanya mengikuti asas persamaan, yang dikatakannya. “harus ada persamaan dalam bagian yang diterima oleh orang-orang,oleh karena rasio dari yang dibagi harus sama dengan risiko dari orang-orangnya; sebab apabila orang-orangnya tidak sama, maka di situ tidak akan ada bagian yang sama pula; maka apabila orang-orang yang yang tidak sama menerima bagian yang sama, timbullah sengketa dan pengaduan” (Bodenheicmer, 1974:180).
3. Keadilan adalah kebajikan yang memberiukan hasil, bahwa setiap orang mendapat apa yang merupakan bagiannya”. (keadilan Justinian).
4. Setiap orang bebas untuk menentukan apa yang akan dilakukannya, asal ia tidak melanggar kebebasan yang sama dari orang lain”. (herbert Spencer).

⁷⁵ *Ibid*, Hlm. 163.

5. Roscoue pound melihat keadilan dalam hasil-hasil konkrit yang bisa diberikannya kepada masyarakat. ia melihat bahwa hasil yang diperoleh itu hendaknya berupa pemuasan kebutuhan manusia sebanyak-banyaknya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya. Pound sendiri mengatakan, bahwa ia senang melihat, “ semakin meluasnya pengakuan dan pemuasan terhadap kebutuhan, tuntutan atau keinginan-keinginan manusia melalui jaminan sosial; semakin meluas dan efektifnya jaminan terhadap kepentingan sosial ; suatu usaha untuk menghapuskan pemborosan yang terus menerus dan semakin efektif dan menghindari pembenturan antara manusia dalam menikmati sumber-sumber daya, singkatnya *Social engineering* yang semakin efektif”. (Pound, 1978:47).
6. “tidak ada arti lain bagi keadilan kecuali persamaan pribadi “. (Nelson).
7. “norma keadilan menentukan ruang lingkup dan kemerdekaan individual dalam mengejar kemakmuran individual, sehingga dengan demikian membatasi kemerdekaan individu di dalam batas-batas sesuai dengan kesejahteraan ummat manusia”. (John Salmond).
8. “Keadilan buat saya adalah, suatu tertib sosial tertentu yang dibawah lindungannya usaha untuk mencari kebenaran bisa berkembang dengan subur. Keadilan saya karenanya adalah, keadilan kemerdekaan. Keadilan perdamaian, keadilan demokrasi- keadilan toleransi”. (Hans Kelsen).
9. “John Rawls mengkonsepkan keadilan sebagai *fairness*, yang mengandung asas-asas, “bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkehendak untuk mengembangkan kepentingan-kepentingannya hendaknya memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental bagi mereka untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki”. (Rawls/ 1971:11).

Kemudian Rawls memberikan pandangannya yakni untuk mencapai suatu keadilan, diisyaratkan sekaligus adanya unsur keadilan yang *substantif (justice)* yang mengacu kepada hasil dan unsur keadilan

procedural (fairness). Atas dasar demikian muncullah istilah yang digunakan Rawls yakni *justice as fairness*, meskipun dari istilah *justice as fairness* tersebut mengandung arti bahwa unsur *fairness* mendapat prioritas tertentu dari segi metodologinya. Apabila unsur *fairness* sudah tercapai, maka keadilan sudah terjadi. Dengan demikian unsur *fairness* atau keadilan *procedural* sangat erat hubungannya dengan keadilan *substansif (justice)*.⁷⁶

Pandangan Rawls mengenai teori keadilan dan konsep keadilan di atas dapat dimaknai bahwa : pertama, keadilan merupakan nilai kebajikan utama. Kedua, negara memiliki peran yang utama dalam menyelenggarakan keadilan, dan untuk dapat menyelenggarakan keadilan para penyelenggara negara atau pemerintahan dituntut memiliki moral yang baik. Ketiga, penyelenggara negara atau pemerintah tidak hanya dituntut mampu membuat peraturan perundang-undangan yang baik, melainkan dituntut memiliki kebaranian dan kemampuan untuk melaksanakan peraturan yang diciptakan. Keempat, untuk mewujudkan keadilan, tiap warga negara dituntut untuk mentaati segala peraturan yang disusun. Kelima, keadilan memiliki tujuan untuk mewujudkan kebahagiaan manusia baik secara individual maupun sosial.⁷⁷ Pendapat Rawls tersebut terlihat bahwa keadilan harus diwujudkan ke dalam masyarakat tanpa harus mengorbankan kepentingan masyarakat lain.

⁷⁶ John Rawls, *Teori Keadilan*, Op Cit Hlm. 12.

⁷⁷ *Ibid*,

Dengan demikian keadilan merupakan salah satu hal yang penting untuk diwujudkan.

Keadilan adalah ukuran yang kita pakai dalam memberikan penjelasan terhadap objek di luar diri kita. Objek yang ada di luar kita ini adalah manusia, sama dengan kita. Oleh karena itu ukuran tersebut tidak dapat dilepaskan dari arti yang kita berikan kepada manusia atau kemanusiaan. Tentang konsep kita mengenai manusia. Bagaimana anggapan kita tentang manusia, itulah yang akan membuahkan ukuran-ukuran yang kita pakai dalam memberikan perlakuan kepada orang lain. Apabila manusia itu kita anggap makhluk yang mulia, maka perlakuan kita kepadanya pun akan mengikuti anggapan yang demikian itu dan hal ini akan menentukan ukuran yang akan kita pakai dalam menghadapi mereka.⁷⁸

Dari berbagai rumusan tentang keadilan sebagaimana tersebut diatas, kita dapat belajar tentang berbagai pandangan orang mengenai hakikat manusia itu dan sebagai kelanjutannya, bagaimana kita hendaknya memperlakukan mereka. Sebagian melihatnya dari segi kemerdekaan yang mereka anggap sebagai bagian mutlak dari hidup manusia di dunia. Kemerdekaan merupakan milik yang paling berharga dari manusia dan oleh karena itu, apabila kita tidak menghormatinya, maka hal itu berarti sama dengan memperlakukan orang secara tidak manusiawi. Demikian kira-kira sudut pemahaman yang dipakai oleh sekelompok ini. berdasarkan

⁷⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op Cit*, Hlm. 165.

keyakinan yang demikian itu, maka keadilan adalah suatu suasana yang memberikan kesempatan bagi kemerdekaan manusia untuk dapat berkembang secara seksama.⁷⁹

C. Gagasan Hukum Progresif

Gagasan hukum progresif muncul disebabkan karena berbagai macam kegalauan atas dinamika hukum yang sementara berlangsung dinegara ini. kinerja hukum yang banyak menuai protes dan juga tidak berhasil terimplementasi secara baik dan benar menjadi tanda bahwa negara ini tidak hanya sekedar membutuhkan hukum yang tertulis dan formal saja. Tetapi masih banyak hal yang menjadi pertimbangan baru dalam mengupayakan kerja-kerja hukum berjalan secara substantif dan juga signifikan. Sekiranya hukum progresif muncul dengan sebuah desain baru dalam hal mengupayakan perbaikan kerja-kerja yang tidak terlalu mendapatkan hasil maksimal dari level keberhasilan secara ber hukum.

Di indonesia, muncul gagasan baru tentang penegakan hukum progresif yang dibawah oleh Satjipto Rahardjo. Hukum progresif dimulai dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Hukum progresif tidak menerima hukum sebagai institusi yang mutlak serta final melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia.⁸⁰

Hukum progresif ini bertolak dari dua komponen yang menjadi basis dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku (*rules and behaviour*). Di

⁷⁹ *Ibid*,

⁸⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah sintesa hukum indonesia*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009, Hlm. 3.

sini hukum ditempatkan sebagai aspek perilaku, namun juga sekaligus peraturan.⁸¹ Hukum progresif menolak tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechstdogmatiek* dan berbagai paham atau aliran seperti *legal realism*, *freirechtslehre*, *sociological jurisprudence*, *interessenjuriprudens* di Jerman teori hukum dalam *critical legal studies*.⁸²

Supremasi hukum sudah dianggap sebagai *panacea*, obat mujarab bagi semua persoalan. Harapan tersebut sangat membebani hukum untuk mencapai hasil sebagaimana diharapkan. Di lain pihak berbagai *polling* dan survei malah menunjukkan, bahwa cukup banyak prestasi yang tidak memuaskan. Ini menyebabkan kesenjangan yang melebar antara harapan dan kenyataan, sehingga menuai kekecewaan.⁸³

Pada masa awal reformasi, dipenghujung tahun 90-an, pemerintahan Habibie mencapai rekor produksi perundang-undangan dalam masa transisi yang pendek. Apabila dikaitkan pada reformasi, maka pada waktu itu, problem-problem dalam reformasi seolah-olah telah dijawab dengan memproduksi undang-undang atau dapat juga dikatakan, bahwa reformasi hukum dilakukan dengan memproduksi undang-undang secara masal. Tetapi jawaban yang demikian itu tidak menyelesaikan masalah, karena ia tidak bergeming sesudah “*digelontor*” dengan sejumlah besar undang-undang baru.⁸⁴ Tanpa disadari atau disadari, cara

⁸¹ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta, Kompas, 2008, Hlm. 265.

⁸² Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*,... Op, Cit, Hlm. 3.

⁸³ *Ibid*, Hlm. 87.

⁸⁴ *Ibid*, Hlm.

berhukumpun sudah memasuki dimensi baru, yaitu berhukum dengan melalui skema.⁸⁵

Kesimpulan sederhana yang dapat ditarik dari keberadaan berhukum yang terjadi di Indonesia ialah, bahwa terdapat kesalahan dalam cara negara ini mengatur persoalan pembentukan hukum dan penegakannya. Kesimpulan sederhana tersebut mengajak kita untuk melihat kembali kepada cara-cara yang dilakukan dalam berupaya memperbaiki citra berhukum dalam bingkai negara hukum yang di cita-citakan. Sebuah negara hukum ialah bingkai besar didalamnya terdapat banyak prinsip-prinsip yang bisa menuntun cara dan proses untuk menyalurkan semua keinginan harapan bangsa dan negara. Sehingga apa yang disampaikan oleh Satjipto Rahardjo sekiranya bisa dibenarkan, yakni :

“cara berhukum merupakan perpaduan dari berbagai faktor sebagai unsur, antara lain, misi hukum, paradigma yang digunakan, pengetahuan hukum, perundang-undangan, penggunaan teori tertentu, sampai kepada hal-hal yang bersifat keperilakuan dan psikologis, seperti tekad dan kepedulian (*sommitment*), keberanian (*dare*), determinasi, empati serta rasa penasaran (*compassion*)”.⁸⁶

Pada aras dasar yang formal, maka perundang-undangan dan sekaligus kelengkapan untuk menjalankannya (*enforce*) segera menyedot perhatian kita. Sejak Indonesia adalah sebuah negara hukum,⁸⁷ maka

⁸⁵ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum progresif*, Jakarta, Kompas, 2010. Hlm. 7.

⁸⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*,.... *Op cit.* Hlm. 89-90.

⁸⁷ Pasal 1 ayat 3 perubahan ketiga, yang terang-terangan menyebutkan bahwa *Indonesia Adalah Negara berdasarkan atas hukum*. Pasal ini diilhami dari penjelasan

konstitusi dan perundang-undangan menjadi landasan untuk bertindak. Sekalipun demikian kendati sama-sama mendasarkan pada hukum, belum tentu sekalian orang juga sama dalam memaknai hukum atau UU itu. Perbedaan dalam memaknai hukum berlanjut pada cara berhukum.⁸⁸

Salah satu cara berhukum yang sangat merisaukan gagasan hukum progresif adalah yang secara mutlak berpegangan pada kata-kata atau kalimat dalam teks hukum. Cara yang demikian itu merupakan hal yang banyak dilazimkan di kalangan komunitas hukum, yaitu yang disebut sebagai menjaga kepastian hukum. Hukum adalah teks itu dan tetap seperti itu sebelum diubah oleh legislatif. Cara berhukum tersebut hanya melihat sistem hukum sebagai mesin besar perundang-undangan yang harus dijalankan. Di sini penegakkan hukum sudah menjadi mesin, ibarat menjalankan teknologi “tekan tombol”. Para penegak hukum, seperti jaksa, hakim, sudah menjadi sekrup-sekrup belaka dari mesin yang besar itu.⁸⁹

Lebih dari pada itu, maka gaya berhukum yang tradisi *civil law* tersebut cenderung kuat untuk menerima hukum sebagai skema yang final (*finite scheme*), bukan sebagai panduan yang progresif, berbeda dengan *common law* yang bertumpu pada pengadilan. Hukum adalah suatu yang sudah selesai di buat Oleh legislatif dan bukan sesuatu yang setiap kali di buat oleh pengadilan. Dengan cara berhukum seperti itu menjadi tidak

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan yang menyatakan “negara Indonesia Berdasar atas Hukum (*Rechtsstaat*)”.

⁸⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, ... Op, Cit.*, Hlm. 89-90.

⁸⁹ *Ibid*, Hlm. 90.

mudah bagi hukum untuk mengikuti dinamika kehidupan.⁹⁰ Cara ini Satjipto Rahardjo namakan cara ber hukum yang mem-pertahankan *status quo*.

Hukum progresif ingin mengajak masyarakat untuk memahami betapa keliru menerima hukum sebagai *status quo*, sebagai institut yang secara mutlak harus diabadikan. Pemahaman seperti itu akan mengatakan, bahwa hukum yang ada harus diterapkan “*at all cost*”. Hukum adalah suatu skema yang final (*finite scheme*). Tidak ada cara ber hukum yang lain, titik. Hukum progresif mengajak masyarakat untuk melihat kekeliruan tersebut sebagai faktor penting yang menyebabkan kinerja hukum menjadi buruk,⁹¹ serta mencari berbagai cara guna mematahkan kekuatan *status quo*.⁹²

Cara ber hukum yang *status quo* sentries, lazim bergandengangan dengan alam pikiran positivistik-analitis. Di sini orang lebih membaca undang-undang sebagai mengeja undang-undang, dari pada membacanya secara bermakna. Memang untuk menjadi sekrup dari mesin hukum yang baik, maka menjalankan hukum secara bermakna dapat menjadi penghlang. Mengikuti saja apa yang telah ditulis dianggap sebagai cara ber hukum yang benar, sedang mencoba menggali makna dari apa yang tertulis akan menyebabkan jalannya mesin menjadi tersendat-sendat.⁹³

Oleh karena itu praktisi dan pemikir hukum, seperti hakim agung Oliver

⁹⁰ *Ibid*, Hlm.

⁹¹ *Ibid*, Hlm. 91

⁹² Satjipto rahardjo, *Membedah Hukum Op. Cit* Hlm.116.

⁹³ Satjipto rahardjo, *Hukum Progresif Op. Cit* Hlm.91.

Holmes yang legendaris itu, menyadari ketidakadilan yang akan muncul dari penerapan rumusan yang umum atau teks-teks itu secara begitu saja. Maka keluarlah diktum Holmes yang terkenal, “*the life of the law has not been logic: it was been experience*”.⁹⁴

Hukum progresif akan selalu gelisah mengamati kemampuan hukum untuk mensejahterakan manusia dan menjadi persoalan besar. Oleh karena itu semangat hukum progresif adalah semangat yang tidak henti-hentinya mengamati grafik kemampuan tersebut. Di dalamnya juga tersimpan usaha untuk melakukan pencarian terhadap apa yang dapat dikerjakan untuk memecahkan persoalan besar tersebut. Hampir tidak ada yang final dalam hukum, oleh karena suatu keberhasilan pasti juga menyimpan bibit-bibit kegagalan, bagaimanapun keilnya. Berhubungan dengan itu, maka hukum progresif juga dapat dipersepsikan sebagai suatu pikiran yang secara terus menerus ingin memperbaiki atau menyempurnakan dirinya.⁹⁵

Kata kunci dalam gagasan hukum progresif adalah kesediaan untuk membebaskan diri dari paham *status quo* tersebut. Ide tentang pembebasan diri tersebut berkaitan dengan faktor psikologi atau sipirit yang ada dalam diri para pelaku (aktor) hukum, yaitu keberanian (*dare*). Masuknya faktor keberanian tersebut memperluas peta cara berhukum, yaitu yang hanya tidak mengedepankan aturan (*rule*), tetapi juga perilaku (*behavior*). Berhukum menjadi tidak hanya tekstual, melainkan juga melibatkan predisposisi personal. Pelaku hukum yang berani bukan sekedar pembicaraan atau

⁹⁴ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Op. Cit* Hlm. 11.

⁹⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif., Op. Cit.* Hlm. 106

sesuatu yang abstrak, melainkan sesuatu yang nyata ada dalam masyarakat. Indonesia sebenarnya tidak kering dari contoh-contoh hakim dan jaksa yang memiliki disposisi seperti itu. Sebutlah Gatot Magkupraja, Bahrudin Lopa, Adi Andoyo Soetjipto, dan Lain-lain. Hakim dan jaksa yang berani dan berintegritas itu tidak hanya ada di Jakarta, tetapi juga dipelosok-pelosok tanah air dan tidak dikenal oleh masyarakat. Karena mereka hanya “jaksa kecil” saja, maka apabila berani bertindak di luar garis komando, dengan mudah dipindah ke tempat lain yang terpencil. Mereka ini adalah jaksa-jaksa kecil yang berani, tetapi menjadi korban dari doktrin “kejaksaan adalah satu dan tidak dapat di pecah-pecah” (*een en ondeelbaar*).⁹⁶

Dalam terma tipologi, maka cara berhukum progresif dimasukkan ke dalam tipe berhukum dengan nurani (*conscience*). Berhukum sebagai mesin bertolak belakang dengan tipe berhukum secara nurani ini. penilaian keberhasilan hukum tidak dilihat dari diterapkannya hukum materiil dan formal, melainkan dari penerapannya yang bermakna dan berkualitas.⁹⁷

Cara berhukum itu tidak hanya menggunakan rasio (logika), melainkan juga sarat dengan kenuranean. Di sinilah pintu masuk bagi sekalian modalitas seperti tersebut diatas, yaitu empati, kejujuran, komitmen dan keberanian. Dengan demikian kita akan berbicara mengenai “nurani pengadilan”, “nurani kejaksaan”, “nurani advokat” dan seterusnya. Hal ini sejalan dengan pandangan Oliver Holmes yang juga menolak

⁹⁶ *Ibid*, Hlm. 91-92

⁹⁷ *Ibid*, Hlm. 92.

rasionalisasi hukum dengan mengatakan, bahwa hakikat hukum itu adalah pengalaman manusia. Dengan menyebut pengalaman manusia, Holmes ingin mengatakan bahwa hukum itu ter kompleks untuk diwadahi ke dalam skema-skema rasional atau yang disebutnya *a book of mathematics*.⁹⁸

Kendatipun hukum progresif sangat menekankan pada perilaku nyata dari para aktor hukum, namun ia tidak mengabaikan peran dari sistem hukum di mana mereka berada. Dengan demikian hukum progresif memasuki dua ranah, yaitu sistem dan manusia. Keduanya membutuhkan suntikan yang mencerahkan sehingga menjadi progresif. Para pelaku boleh bertindak progresif, tetapi apabila sistemnya menghambat, seperti cerita tentang jaksa kecil diatas, maka tindakan mereka menjadi sia-sia belaka. Seorang jaksa yang berpikiran dan bertindak progresif akan terbentur pada tembok “satu dan tidak dapat di pecah-pecah” itu. Alih-alih menjadi “pahlawan”, mereka malah menjadi orang yang bersalah. Hal yang sebaliknya juga dapat terjadi, manakala sumber daya manusia yang menjalankan hukum itu tidak berwatak dan berpikir progresif.⁹⁹

Berdasarkan pemahaman di atas, maka progresifitas menyangkut, baik peran pelaku hukum, maupun sistem itu sendiri. Keadaan menjadi ideal, manakala baik manusia maupun sistemnya sama-sama progresif. Para aktor dalam hukum boleh progresif, tetapi, seperti contoh diatas, apabila sistemnya tidak mendukung, maka mereka yang progresif maka

⁹⁸ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum., Op. Cit*, Hlm. 7

⁹⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif...., Op., Cit*. Hlm. 92-93.

akan menjadi pihak yang salah.¹⁰⁰ Dengan demikian, dalam konteks ide hukum progresif, maka kita perlu juga untuk melihat mana-mana sistem yang menghambat atau berpotensi menghambat laju hukum progresif.

Namun, Seraya berupaya membangun sistem yang progresif, langkah yang segera dapat dilakukan adalah menyediakan pelaku-pelaku yang bermental progresif. Inilah yang sesungguhnya yang di sana sini terjadi di negara kita. Hakim-hakim, seperti Adi Andoyo Soetjipto, Bismar Siregar, Benjamin Mangkudilaga, serta Jaksa, seperti Bahrudin Lopa, adalah contoh pelaku-pelaku yang berani “menempatkan diri di luar sistem” yang ada, dengan resiko yang kita semua sudah tahu. Lopa bahkan sempat “masuk kotak” sebagai staf ahli menteri, sebelum kemudian “direhabilitasi” menjadi Jaksa Agung. Sedikit cahaya terang tidak hanya bersinar di pusat Jakarta dan hanya dimonopoli oleh pelaku-pelaku besar, tetapi juga ditingkat lokal dan oleh orang-orang kecil.¹⁰¹

Hukum progresif menghendaki agar cara ber hukum kita tidak mengikuti model *status quo*, melainkan secara aktif mencari dan menemukan *avenues* baru sehingga manfaat kehadiran hukum dalam masyarakat lebih meningkat. Oleh karena itu hukum progresif sangat bersetuju dengan pikiran-pikiran kreatif dan inovatif dalam hukum untuk menembus kebuntuan dan kemadegan, seperti :¹⁰²

¹⁰⁰ Hal yang sebaliknya dapat juga terjadi, yaitu manakala sistem dan sekalian perangkat lunak telah dirancang dengan progresif, tetapi apabila sumberdaya manusia yang ada tidak progresif, maka rancangan tersebut tidak dapat diwujudkan secara optimal.

¹⁰¹ *Ibid*, Hlm. 94.

¹⁰² *Ibid*, Hlm. 97-98.

1. Sahlan said, hakim di Yogyakarta, memfasilitasi demonstrasi yang dilakukan oleh aktivis LSM pemantau keadilan terhadap pengadilan negeri tempat ia bertugas, untuk mencegah terjadinya kesalahan penanganan perkara dalam sebuah kasus korupsi yang cukup besar;
2. Hakim Gunawan Gusmo, berhasil memediasi 14 perkara perdata selama tahun 2003, sedang uoaya untuk mendamaikan para pihak diluar proses hukum formal, yang di isyaratkan oleh hukum secara perdata selama ini hanyalah *Lip service* belaka;
3. Irfanuddin, seorang hakim pengadilan negeri di Lampung, dalam kondisi dibawah tekanan, intimidasi dan ancaman, mampu menghukum seorang pejabat lokal yang melakukan tindak pidana korupsi. Putusan hukum Irfanuddin merupakan terobosan, karena berisi beberapa klausula yang mengantisipasi persoalan berkaitan dengan eksekusi putusan tersebut, yaitu untuk setiap 25 juta dari denda dan dana korupsi yang tidak dikembalikan terpidana, diganti dengan penjatuhan hukuma penjara selama satu tahun. Berdasarkan ancaman sanksi tersebut maka denda dan danapun dibayar oleh terhukum;
4. Bismar Siregar pada tahun 70-an, saat memimpin salah satu pengadilan negeri di wilayah Jakarta. Pada waktu itu hakim Bismar Siregar mencatumkan pengumuman yang ditempel di pengadilan negeri itu, mendepositokan uang sebesar 25 ribu rupiah. Dalam pengumuman tersebut dijelaskan, bahwa uang tersebut akan digunakan untuk biaya rutin sehari-hari, seperti pembelian kertas, karbon dan *doorsmeer* mobil dinas dan lain-lain. Pada bagian akhir pengumuman tersebut dicantumkan, bahwa sejak hari itu, tidak ada alasan sidang-sidang dimulai terlambat.

Para aktor penegakan hukum dimasukan kedalam golongan pelaku

hukum progresif berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut :¹⁰³

Pertama, mereka tidak dibelenggu oleh keadaan *status quo*, baik itu berupa peraturan maupun kebiasaan. Dengan latar belakang peraturan dan tradisi yang sama dengan melakukan terobosan-terobosan tertentu. Mereka secara konkrit dan atas inisiatif sendiri, telah menaikan tampilan (*performance*) pekerjaannya dengan standar "*beyond the call of duty*". Kita mendapat potret tentang bagaimana suatu tugas hukum itu dapat dilakukan dengan cara bermacam-macam. Ia dapat dilaksanakn dengan cara biasa menurut peraturan dan secara luar biasa...., *Kedua*, mereka telah membuktikan dan mempraktikkan tesis hukum progresif, bahwa orang dapat melakukan pembacaan terhdap teks-teks hukum tidak dengan mengeja pasal-pasalnya, melainkan secara bermakna atau mendalami maknanya. Diktum Holmes di atas memperkaya arti menjalankan hukum secara bermakna itu. Hukum ternyata tidak dapat diterima dan dipahami sebagai sejumlah aksioma atau kitab matematika, melainkan sarat dengan

¹⁰³ *Ibid*, Hlm. 99-100.

berbagai kekayaan tradisi dan pemikiran. Dengan perbuatan dan langkahnya sebagai perburuan makna itu, mereka mencoba menggali lebih dalam teks-teks hukum sampai ke akar maknanya. Mereka melakukan perburuan progresif seraya menguji seberapa jauh jangkauan peraturan. Terkadang pengujian itu dilakukan secara cukup ekstrem, seperti dilakukan oleh hakim Bismar Siregar, pada waktu menaikkan sendiri batas maksimum denda sebagaimana tercantum dalam peraturan. Protes yang ditujukan terhadap putusannya itu dijawabnya dengan mengatakan, “Di dalam ruang sidang ini sayalah UU itu”.

Hukum progresif menghendaki agar mereka yang berani berpikir dan bertindak “*beyond the call of duty*” itu justru tidak dibuang dan dikucilkan. Keadaan yang menyedihkan itu sempat muncul sana-sini, seperti yang terjadi pada hakim Sahlan Said dan Jaksa Yudi Kristiana. Sahlan Said harus berenang di laut yang tidak bersahabat dengan cara dan etos kerjanya yang progresif itu. Dalam laporan Bank Dunia dikatakan, bahwa menjaga integritas dan motivasi kerja ditengah lingkungan yang tidak kondusif sangatlah sulit. Jangankan dihargai, seorang reformis yang vokal sering dicap oleh sejawatnya sebagai tidak memiliki kesetiakawanan, atau Sahlan Said sendiri mengajukan pengunduran diri sebagai hakim setelah dipromosikan sebagai hakim pengadilan tinggi di Sulawesi Tenggara.¹⁰⁴

Bagaimanapun, peluang hukum progresif lebih besar dalam era reformasi ini, daripada apabila ia harus bekerja dalam era politik

¹⁰⁴ *Ibid*, Hlm. 101. Cara berhukum yang dilakukan oleh aktor hukum progresif itu sesungguhnya menjawab tantangan yang sekarang sering dilontarkan orang, bahwa kita berada dalam situasi luar biasa dan karena itu perlu menjawabnya dengan perilaku yang luar biasa pula. Jumlah mereka memang tidak banyak, oleh karena rupanya tidak mudah untuk bertindak secara luar biasa itu. Tidak hanya dibutuhkan pemahaman, melainkan juga keberanian untuk mewujudkannya. Hukum progresif memfasilitasi perbuatan luar biasa tersebut. Oleh karena itu ia tak dapat menerima langkah dan putusan yang justru bersifat anti progresif.

sebelumnya. Keterbukaan dan akuntabilitas menjadi lahan penting bagi hukum progresif. Semakin meluasnya keberanian untuk menggugat kekuasaan publik memberi dorongan kepada hukum progresif, yang lebih banyak bertumpuh pada otentisitas dari pada formalitas. Berdasarkan hal yang diuraikan diatas, hukum progresif sangat berkepentingan agar iklim politik yang demikian itu tetap terjada dan tidak menciut.

BAB III

HUBUNGAN ANTARA DEMOKRASI, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR) DAN FUNGSI LEGISLASI

A. Konsepsi Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

1. Defenisi dan Perkembangan Demokrasi

Dalam berbagai literatur, demokrasi di pahami sebagai salah satu bentuk pemerintahan yang berakar pada klasifikasi aristoteles yang di buat berdasarkan jumlah dan sifat pemegang kekuasaan negara. Demokrasi berakar pada kata *demos* dan *cratos* yang berarti “kekuasaan yang ada pada rakyat seluruhnya” untuk membedakan dengan bentuk pemerintahan oligarki, kekuasaan yang ada pada sedikit orang, dan monarki, kekuasaan yang ada di tangan satu orang.¹⁰⁵

Demokrasi berasal dari zaman yunani kuno dan telah mengalami transformasi perkembangan bentuk demokrasi modern dalam negara bangsa sekarang ini. Dalam berbagai literatur banyak di berikan rumusan tentang demokrasi, dari rumusan tersebut, kiranya dapat di berikan pemahaman terhadap suatu negara yang menganut sistem demokrasi. *Pertama*, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur atau elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat di pisahkan. *kedua*, orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum. *Ketiga*, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh

¹⁰⁵ Janedri M Gaffar. *Op Cit.* Hlm15

dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan di akui oleh sebagian besar warga negara dewasa dari suatu negara.¹⁰⁶

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yakni kata “*demos*” berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*cratein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan, dengan demikian maka demokrasi dapat diartikan kekuasaan atau kedaulatan rakyat.¹⁰⁷ Namun konsep demokrasi sesungguhnya tidak sesederhana itu, karena dalam kenyataannya menurut Lyman Tower Sargent, unsur-unsur (prinsip-prinsip) demokrasi, meliputi:¹⁰⁸

1. Keterlibatan warga negara dalam pembuatan keputusan politik;
2. Tingkat persamaan tertentu diantara warga Negara;
3. Tingkat kebebasan atau kemerdekaan tertentu yang diakui dan dipakai para warga Negara;
4. Suatu sistem perwakilan;
5. Suatu sistem pemilihan kekuasaan mayoritas.

Dengan demikian, demokrasi adalah sistem pemerintahan yang di bentuk melalui pemilihan umum untuk mengatur kehidupan bersama atas dasar aturan hukum yang berpihak kepada rakyat banyak. Jadi, tepat bahwa demokrasi di berikan rumusan yang singkat sebagai “*a government of the people, by the people, for the people*”.¹⁰⁹

Perkembangan demokrasi yang demikian panjang seiring perkembangan peradaban manusia dan bangsa-bangsa di dunia, serta praktik

¹⁰⁶ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta : UII Press, 2009), hlm. 13

¹⁰⁷ Hamid Darmadi, *Pengantar Pendidikan Kewarganegaraan*, (Bandung, Alfabeta, 2010), hal. 380

¹⁰⁸ Cholisin & Nasiwan, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Yogyakarta, Ombak, 2012), hal. 84

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm. 14

penerapan yang berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya melahirkan klasifikasi berbagai model demokrasi. Pengklasifikasian demokrasi yang paling tua adalah antara demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Dalam demokrasi langsung terdapat penyatuan (*coalescence*) antara kedaulatan tertinggi dan kedaulatan legislatif. rakyat secara langsung bertindak sebagai legislatif. Sedangkan demokrasi tidak langsung adalah demokrasi yang dijalankan melalui wakil rakyat, baik yang duduk di lembaga legislatif maupun eksekutif. Dalam demokrasi tidak langsung membutuhkan adanya solidaritas yang memungkinkan sedikit orang tertentu bertindak untuk semua warga karena semua warga memberikan kepercayaan dan mengontrol yang sedikit itu.¹¹⁰

Demokrasi juga berarti bentuk pemerintahan politik dimana kekuasaan pemerintahan berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan).¹¹¹ Demokrasi merupakan kekuasaan yang harus dijalankan dengan beradab, maksudnya adalah kekuasaan yang harus dilandasi oleh nilai-nilai dan etika serta peradapan yang menghargai martabat manusia. Pelaku utama demokrasi adalah tiap-tiap warga negara yang dijamin kedudukannya secara konstitusional. Tahun 2001 UUD 1945 di amandemen dan perubahan mendasar pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang sebelumnya berbunyi “kedaulatan ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” berubah menjadi “kedaulatan berada ditangan

¹¹⁰ Janedri, *Op Cit.*, Hlm. 16.

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit.*, Hlm. 140.

rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang”. prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam UUD. Oleh karena itu, perlu ditegaskan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat yang diberlakukan menurut UUD (*constitucional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechstaat*).¹¹²Oleh karena itu pemerintahan dikatakan demokrasi apabila kekuasaan negara berada ditangan rakyat dan segala tindakan negara ditentukan oleh kehendak rakyat.

2. Prinsip-Prinsip Demokrasi Dan kedaulatan rakyat

Negara indonesia merupakan negara yang telah lama menganut sistem demokrasi dan negara hukum, maka dari itu Prinsip-prinsip pokok dalam penyelenggaraan negara dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menegaskan negara Indonesia sebagai negara demokrasi dan merupakan negara hukum. Hal demikian kemudian ditegaskan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa “kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar” dan ayat (3) ialah “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Indonesia pada hakikatnya telah menganut sistem negara hukum dan paham negara demokrasi, sehingganya dalam konteks kenegaraan setiap apapun kebijakan yang diambil oleh negara harus memberikan dampak

¹¹² Ni'matul Huda, *Op Cit.* Hlm. 80-81.

produktif terhadap cita-cita negara hukum yang menjadi pondasi awal dalam melaksanakan fungsi bernegara.

Sebagai negara yang telah memilih prinsip demokrasi dan di padukan dengan prinsip negara hukum, indonesia akan menata tertib hidup kehidupan dalam bermasyarakat, kebangsaan dan bernegara menggunakan aturan hukum yang demokratis. Bangsa indonesia akan membangun tatanan kehidupan bersama dalam wadah negara indonesia yang demokratis dan di dasarkan pada aturan hukum. Artinya, bangsa indonesia akan meletakkan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai suatu sinergi yang saling bersimbiose-mutualistik dalam mewujudkan adanya *national legal order* yang demokratis dalam negara. Jadi, keberadaan undang-undang yang merupakan sub sistem hukum nasional – menempati peran penting dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional yang demokratis di indonesia.¹¹³

Demokrasi Indonesia seperti dalam UUD 1945 berarti menegakkan kembali asas-asas Negara hukum dimana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga Negara, hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif maupun dalam aspek perseorangan dijamin dan penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional. Sistem negara demokrasi sangat menjunjung tinggi kemufakatan yang diperoleh dari suara rakyat. Memahami secara benar hak-hak yang dimiliki rakyat, karena rakyat memiliki hak untuk turut serta memberikan suaranya didalam mengatur

¹¹³ Saifudin, *Partisipasi Publik., Op., Cit.* Hlm. 3.

pemerintahan, rakyat pun juga punya hak untuk memilih dan menentukan berjalannya pemerintahan yang baik di suatu negara. Prinsip demokrasi adalah dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.¹¹⁴ Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa karena hal tersebut sangat bertentangan dengan prinsip negara demokrasi.

Demokrasi yang dianut Indonesia adalah demokrasi pancasila dan mengalami perkembangan dan ujian antar periodisasi pemerintahan. Demokrasi Indonesia seyogyanya bersumber pada falsafah dan nilai-nilai kultur, budaya, kekeluargaan, musyawarah-mufakat, gotong royong yang hidup dalam masyarakat (rakyat) Indonesia, bersumber pada pancasila.¹¹⁵ Demokrasi pancasila dilihat dari aspek materilnya tidak mendasarkan diri atas kemerdekaan dan persamaan saja, ataupun hanya mendasarkan diri atas kemajuan bidang sosial dan ekonomi saja, melainkan mendasarkan diri atas keduanya sekaligus.¹¹⁶ Jadi demokrasi pancasila sangat menjunjung tinggi aspek kekeluargaan. Asas demokrasi memberikan cara atau metode pengambilan keputusan. Asas ini mengajarkan bahwa

¹¹⁴Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta :Cetakan kedua, penerbit Pustaka Pelajar,2013), Hlm. 215

¹¹⁵*Ibid.*, Hlm. 216

¹¹⁶Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung : Penerbit Alumni, 1992), Hlm. 22

setiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintah. Asas ini diwujudkan lewat sistem representatif (perwakilan rakyat) yang mempunyai peranan dalam pembentukan Undang-Undang dan kontrol terhadap pemerintah. Beberapa hal penting terkait dengan asas demokrasi yaitu:¹¹⁷

1. Pemilihan umum
2. Pemerintah bertanggung jawab kepada perwakilan rakyat;
3. Semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama atau berpartisipasi dalam politik dan mengontrol pemerintahan;
4. Semua perbuatan pemerintah terbuka terhadap kritik dan kajian rasional dari semua pihak;
5. Kebebasan menyatukan pendapat;
6. Kebebasan pers dan keterbukaan informasi publik;
7. Rancangan Undang-Undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat.

3. Kedaulatan Rakyat dan Kewenangan Legislasi

Menurut Rousseau, tokoh yang mengetengahkan teori kedaulatan rakyat mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari para warganegaranya, dalam pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Dalam hal ini, pembentukan undang-undang adalah menjadi hak rakyat sendiri untuk membentuknya, sehingga undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat.¹¹⁸

Menurut Rousseau suatu undang-undang itu harus dibentuk oleh kehendak umum (*volonte generale*), dimana dalam hal ini seluruh rakyat

¹¹⁷ Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara 1*, (yogyakarta, Penerbit Fakultas Syari'ah dan Hukum Press UIN Sunan Kalijaga, Cetakan Pertama, 2010), Hlm.140-141

¹¹⁸ Maria Farida Indrati S, *Op Cit.*. Hlm. 120.

secara langsung mengambil bagian dalam pembentukan aturan masyarakat tanpa perantara wakil-wakil.¹¹⁹

Menurut Rousseau, yang dimaksud dengan rakyat bukanlah penjumlahan dari individu-individu didalam negara itu melainkan adalah kesatuan, yang dibentuk oleh individu-individu itu, dan yang mempunyai kehendak, Kehendak mana diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat. Kehendak mana oleh Rousseau disebut dengan “kehendak umum” atau (*volonte generale*) yang dianggap mencerminkan kemauan atau kehendak umum.¹²⁰

Dengan demikian dapat diambil kesimpulan bahwa “rakyat itu harus tunduk dan mematuhi setiap undang-undang” oleh karena undang-undang itu merupakan kehendak umum dari masyarakat yang telah dilimpahkan kepada wakil-wakil rakyat.¹²¹

Di negara Republik Indonesia, kemauan rakyat (kedaulatan) itu diserahkan oleh rakyat kepada lembaga tertinggi yaitu Majelis Permusyawaratan rakyat. Majelis Permusyawaratan rakyat ini kemudian menyerahkan pelaksanaan dari kedaulatan itu kepada presiden sebagai mendatarisnya. Presiden sebagai mendataris MPR ini kemudian melaksanakan kedaulatan tersebut dengan membentuk pertauran perundang-undangan, yang salah satunya membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.¹²²

¹¹⁹ *Ibid, Maria Farida.....*

¹²⁰ *Ibid, Maria Farida.....*

¹²¹ *Ibid, maria Farida.....*

¹²² *Ibid, Maria Farida.....*

B. TUGAS DAN FUNGSI DPR

1) DPR Sebagai Lembaga Perwakilan Indonesia

Hubungan antara wakil dengan yang diwakili ini terjadi dalam konteks hubungan politik di lembaga perwakilan. Maka, sebelum melangkah lebih lanjut perlu diberikan pemahaman terlebih dahulu tentang lembaga perwakilan sebagai berikut : “*Organ/lembaga/badan yang terdiri atas wakil-wakil yang mewakili terwakil (rakyat) untuk menjalankan tugas sesuai fungsi perwakilan agar berjalannya pemerintahan sejalan dengan kemauan rakyat dalam suatu negara*”.¹²³

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam hubungan itu, penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu perwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan, pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea.¹²⁴

Dalam hal ini kita melihat anggota perwakilan rakyat yang berada di parlemen tidak terlalu paham dengan substansi dari kedudukan dan fungsi dari perwakilannya. Dalam konteks ini, keterwakilan dianggap sudah nampak melalui keberadaan untuk mengisi keanggotaan ditingkatan parlemen. Namun, dalam pandangan konteks ini, perwakilan sejatinya

¹²³ Putera Astomo. *Op Cit.* Hlm. 104.

¹²⁴ *Ibid.*, Hlm. 105.

menjadi sebuah penyambung dari apa yang menjadi kekeliruan dan permasalahan di tingkatan masyarakat yang diwakili.

Sehingganya, keterwakilan bisa menjadi tidak hanya sekedar prosedural, akan tetapi memang terimplementasi secara substansial dalam hal penyelenggaraannya. Setidak-tidaknya aspirasi yang mereka utarakan berakibat baik dikemudian hari melalui kepercayaan atas perwakilannya dalam hal proses perwakilan.

Fungsi perwakilan substantif ini berkaitan juga dengan fungsi deliberatif (*deliberatife function*). Parlemen difungsikan sebagai forum perdebatan mengenai berbagai aspirasi dalam rangka 'rule making' dan 'public policy making' serta 'public policy executing'.¹²⁵

2) Tugas Fungsi dan Wewenang DPR

Dewan perwakilan rakyat (DPR) merupakan sebuah lembaga perwakilan yang di amanahkan oleh konstitusi untuk melakukan tugas dan fungsi sebagai lembaga perwakilan dalam menyampaikan dan menindaklanjuti kehendak dan keinginan masyarakat pada umumnya. Dengan demikian sejalan dengan tugas dan fungsi yang di jelaskan dalam pasal 71 undang-undang no 17 tahun 2014 tentang majelis permusyawaratan rakyat, dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah, yakni ;¹²⁶

¹²⁵ *Ibid*,

¹²⁶ Pasal 71 UU No 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

DPR berwenang :

1. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
2. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
3. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR 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;
4. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
5. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
6. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD 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;
7. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
8. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
9. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
10. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
11. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
12. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
13. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
14. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

Kemudian dalam pasal 72 undang-undang no 17 tahun 2014 tentang majelis permusyawaratan rakyat, dewan perwakilan rakyat, dewan

perwakilan daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah, menjelaskan tugas dari dewan perwakilan rakyat (DPR) ialah ;¹²⁷

DPR bertugas:

1. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
2. menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
3. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD 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;
4. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
5. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
6. memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
7. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
8. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

3) Fungsi Legislasi

kata “legislasi” berasal dari bahasa inggris “*legislation*” yang berarti (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu kata “*legislation*” berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang. Dalam kamus besar bahasa indonesia (KBBI) kata legislasi berarti pembuat undang-undang.

¹²⁷ *Ibid*, Pasal 72.

Dengan demikian fungsi legislasi adalah fungsi pembuat undang-undang.¹²⁸

Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process*). Oleh karena itu, Woodrow Wilson dalam bukunya “congressional government” mengatakan bahwa “*legislation is an aggregate, not a simple production*”. Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin mengatakan bahwa legislasi sebagai “*any form of law-making*”. Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian “*enacted law*”, “*statute*”, atau undang-undang dalam arti luas. Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam pembentukan undang-undang.¹²⁹

Sementara itu, Jimly Asshidiqie dalam buku “*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*” menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu : *pertama*, prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); *kedua*, pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); *ketiga*, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan *empat*, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat

¹²⁸ Saldi Isra, *op, Cit*, Hlm .78.

¹²⁹ *Ibid*, Hlm 79

lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*).¹³⁰

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu : (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat. Oleh karena itu, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Dalam bentuk konkretnya, fungsi pengaturan (*regelenden functie*) ini terwujud dalam fungsi pembentukan undang-undang (*wetgevende functie* atau *law making function*).¹³¹

¹³⁰ *Ibid*,

¹³¹ Putera Astomo, *Op, Cit*, Hlm. 102.

4) Pelaksanaan Tugas Badan Legislasi DPR

Perbaikan dalam hal proses legislasi tentu saja di perlukan, apalagi amandemen UUD 1945 yang berimplikasi pada perubahan struktur ketatanegaraan masih banyak memerlukan tindak lanjut. Perubahan wewenang legislasi dari pemerintah ke DPR masih menimbulkan kegamangan di tingkat teknis pelaksanaannya. Pembentukan badan legislasi DPR menjadikan sebuah harapan besar atas perbaikan institusi pembentukan hukum tersebut, namun kenyataannya masih jauh dari harapan perbaikan.

5) Penyusunan Prolegnas

Pemetaan rencana tentang undang-undang yang akan di buat dalam setiap periode pemerintahan yang berlangsung akan di muat dalam prolegnas tersebut. Program legislasi nasional merupakan proses penting dalam perencanaan penyusunan undang-undang.

Melalui prolegnas undang-undang yang akan di prioritaskan dalam periode kerja DPR dan DPD serta pemerintah akan di formulasikan secara sistematis dan sejalan dengan kebutuhan produk hukum secara nasional. Secara operasional prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta di jiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Program legislasi

nasional (prolegnas) merupakan grand design utama di bidang produk hukum yang di lakukan oleh DPR dan DPD serta pemerintah.¹³²

Prolegnas (program legislasi nasional) secara sempit bisa di artikan sebagai penyusunan suatu daftar materi perundang-undangan. Prolegnas sebagai bagian dari pembangunan hukum nasional yakni, sebagai instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang memuat skala prioritas program legislasi nasional jangka menengah dan tahunan yang di susun secara berencana, terpadu dan sistematis oleh dewan perwakilan rakyat RI bersama pemerintah sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dalam kerangka ini, prolegnas tidak semata-mata merupakan daftar keinginan penyusunan rancangan undang-undang (RUU), tapi benar-benar bersentuhan dengan spirit pembangunan hukum secara komprehensif.¹³³

Selanjutnya dinyatakan bahwa dalam pelaksanaan prolegnas supremasi hukum ditempatkan secara strategis sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bingkai negara kesatuan republik indonesia melalui satu sistem hukum nasional.¹³⁴

¹³² King faisal sulaiman, *Sistem Bikameral Dan Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, (Yogyakarta :UII Press,) Hlm. 159.

¹³³ *Ibid*,

¹³⁴ Maria Farida Indrati S, *Op, Cit* Hlm. 51.

Melalui langkah inilah peran pemerintah dalam hal ini lembaga eksekutif dan legislatif melakukan sebuah gerakan yang tersistematis dalam melaksanakan tugas dan fungsi pembangunan hukum secara nasional. Melihat keberadaan hukum ialah menjadi sebuah pijakan dasar dalam mengimplementasikan segala apa yang menjadi tujuan berbangsa dan bernegara. Maka dengan demikian peran eksekutif mampu memberikan usulan RUU dengan menitikberatkan kepada seluruh kepentingan dan aspirasi masyarakat pada umumnya. Maka dari itu melalui usulan RUU oleh kedua lembaga negara tersebut di bahas secara bersama dalam menindaklanjuti apa yang diinginkan oleh masyarakat Indonesia secara komprehensif.

a. Tujuan Prolegnas

Upaya pembangunan sistem hukum nasional mencakup beberapa hal. Pertama, pembangunan substansi hukum baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis dengan mekanisme pembentukan hukum nasional yang lebih baik sesuai kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat. Kedua, penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif. Ketiga, melibatkan seluruh komponen masyarakat dengan kesadaran hukum tinggi untuk mendukung pembentukan sistem hukum yang di cita-citakan.¹³⁵

¹³⁵ Keputusan dewan perwakilan rakyat republik Indonesia nomor : 06A/DPR-RI/II/2014-2015 Tentang program legislasi nasional tahun 2015-2019 dan program legislasi nasional rancangan undang-undang prioritas tahun 2015.

Keberadaan prolegnas memberikan sebuah implikasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dengan demikian adapun landasan pembentukan prolegnas, ialah :

a) Landasan filosofis

Proses pembentukan undang-undang memberikan arah dan pedoman bagi terwujudnya cita-cita kehidupan berbangsa dalam kerangka negara kesatuan republik indonesia berdasarkan pancasila dan undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945. Prolegnas yang menitikberatkan pada pembentukan undang-undang yang terencana, sistematis, terarah, terpadu dan menyeluruh di harapkan dapat mengarahkan pembangunan hukum, mewujudkan konsistensi peraturan perundang-undangan, serta meniadakan pertentangan antara undang-undang yang ada (vertikal maupun horional) yang bermuara pada terciptanya hukum yang dapat melindungi hak-hak warga negara dan dapat menjadi sarana untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara.¹³⁶

b) Landasan sosiologis

Menciptakan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara merupakan salah satu tujuan hukum dan sebagai perwujudan pembentukan undang-undang harus sesuai dengan nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, sekalipun memang tidak mungkin semua nilai yang ada di dalam masyarakat di muat dalam suatu undang-undang. Melalui prolegnas di harapkan dapat di hasilkan kebijakan yang sesuai

¹³⁶ *Ibid*,

dengan aspirasi masyarakat, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, serta mempunyai daya guna yang efektif dalam masyarakat.¹³⁷

c) Landasan yuridis

Pasal 1 ayat 3 undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa negara indonesia adalah negara hukum. Konsep negara hukum mempunyai tujuan terciptanya kehidupan demokratis, melindungi hak asasi manusia dan kesejahteraan yang berkeadilan. Untuk itu mewujudkan konsep negara hukum tersebut negara harus menjamin dan melindungi hak asasi manusia mengakui persamaan kedudukan di hadapan hukum serta memberikan kedudukan tertinggi terhadap supremasi hukum.¹³⁸

b. Penguatan fungsi Legislasi

Secara umum di pahami oleh masyarakat bahwa fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi budget. Di antara ketiga fungsi tersebut biasanya yang paling menarik perhatian ialah tugas sebagai pembentuk undang-undang. Perubahan kewenangan membentuk undang-undang yang dari sebelumnya berada di tangan presiden dan di alihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing yakni DPR sebagai lembaga pembentuk UU (kekuasaan

¹³⁷ *Ibid,*

¹³⁸ *Ibid,*

legislatif) dan presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).¹³⁹

Tujuan dari pada perubahan tersebut penulis bisa menyatakan bahwasannya merupakan bagian dari penyempurnaan atas keberlangsungan pemerintahan negara secara demokratis, melalui pembagian kekuasaan yang sebelumnya bertumpu di tingkatan eksekutif, sekarang berada di wilayah legislatif yang juga sebagai wakil rakyat dalam sistem demokrasi yang sementara di jalankan. Melalui hal demikian, harus mampu menindaklanjuti ekspektasi masyarakat atas kesejahteraan melalui penyaluran aspirasi lewat lembaga perwakilan DPR.

Untuk menghindari pemusatan kekuasaan dalam proses pembentukan arah kebijakan hukum nasional, muncul sebuah ide gagasan tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*, misalnya dari *montesquieu*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Munculnya ide-ide konstitusionalisme, gagasan negara hukum (*rechstaats* atau *rule of law*) pada dasarnya berusaha membatasi kekuasaan pemerintah supaya tidak terlalu dominan.¹⁴⁰

Melalui perubahan tersebut, logika sederhana kita menyatakan bahwasannya DPR sebagai sebuah lembaga yang juga merupakan representatif rakyat menjadi sangat produktif dalam menjalankan amanah aspirasi rakyat yang telah mereka percayakan melalui pemilihan langsung oleh rakyat sebagai pembawa aspirasi mayoritas rakyatnya.

¹³⁹ Ni'matul Huda, *Op, Cit.* Hlm. 169.

¹⁴⁰ Jimliy Asshiddiqie, *Op, Cit.* Hlm. 6.

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta anggota DPR yang di atur dalam pasal 20 A, berbunyi sebagai berikut.¹⁴¹

- 1) Dewan perwakilan rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan;
- 2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang di atur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
- 3) Selain hak yang di atur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas;
- 4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan rakyat di atur dalam undang-undang.

Selanjutnya dalam pasal 20A ayat (1) UUD 1945 juga secara jelas menyebut adanya tiga fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan pengawasan. Fungsi legislasi, biasa di sebut sebagai fungsi pertama dari lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi pengaturan, dalam bentuk konkretnya adalah pembentukan undang-undang. Fungsi anggaran, adalah fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan dewan perwakilan daerah (DPD). Fungsi pengawasan, adalah fungsi untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, anggaran pendapatan belanja negara serta kebijakan pemerintah.¹⁴²

Kerangka pembagian kekuasaan menjadi sebuah acuan atas legitimasi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk saling menopang dalam menjalankan tugas dan capaian keinginan berbangsa dan

¹⁴¹ *Ibid*, Hlm . 171

¹⁴² Patariani, *Op.Cit.*, Hlm. 6

bernegara secara konstitusional. Dengan demikian peran ketiga lembaga negara tersebut mempunyai implikasi masing-masing atas capaian hasil pembangunan negara di masa mendatang.

Dengan mengikuti kelaziman teori-teori politik dan ketatanegaraan, pada umumnya lembaga perwakilan rakyat mempunyai 3 fungsi utama :¹⁴³

1. Fungsi legislatif atau pembuatan undang-undang (legislatif of law making function);
2. Fungsi control (control function);
3. Fungsi perwakilan (representative function).

Dari rumusan wewenang dan tugas DPR di atas jelas bahwa DPR memiliki tugas pokok dalam melaksanakan berbagai macam kewenangan sesuai dengan arah keinginan dan aspirasi masyarakat. Sehingga dalam hal ini DPR juga bisa dikatakan sebagai lembaga yang memiliki fungsi sebagai wakil rakyat yang menjadi representatif dari keinginan dan harapan masyarakat pada umumnya.

C. Konfigurasi DPR Sebagai Representasi Politik dan Representasi Rakyat

Pada bab di atas telah dibahas mengenai tugas dan fungsi DPR serta tujuan dari legislasi, sehingga dalam hal ini juga akan dibahas mengenai konfigurasi DPR sebagai representasi politik dan representasi rakyat dalam hal pemenuhan aspirasi. Dengan demikian, bisa dilihat dalam batas mana kemampuan DPR dalam memberikan keseimbangan antara dua kepentingan tersebut melalui produk perundang-undangan.

¹⁴³ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 2004, Hlm. 3.

1. Hukum Sebagai Produk Politik

Pertanyaan akademis utama dalam kajian ini adalah “bagaimana pengaruh konfigurasi politik terhadap karakter produk hukum di Indonesia”. Permasalahan tersebut dipilih karena adanya konstataasi kuat bahwa otonomi hukum di Indonesia cenderung selalu lemah terutama jika ia berhadapan dengan subsistem politik. Tegasnya, konsentrasi energi hukum selalu kalah kuat dari konsentrasi energi politik.¹⁴⁴ Konstataasi ini dapat dilihat dari fakta bahwa sepanjang sejarah Indonesia, pelaksanaan fungsi dan penegakan hukum tidaklah berjalan seiring dengan perkembangan strukturnya. Di katakan bahwa jika program kodifikasi dan unifikasi hukum dijadikan ukuran, maka pembangunan struktur hukum telah berjalan dengan cukup baik dan stabil karena dari waktu ke waktu ada peningkatan produktifitas. Tetapi, pada sisi lain dapat dilihat juga bahwa fungsi hukum cenderung merosot. Dapat dikatakan bahwa struktur hukum dapat berkembang dalam segala konfigurasi politik yang ditandai dengan keberhasilan pembuatan kodifikasi dan unifikasi berbagai berbagai bidang hukum, tetapi pelaksanaan fungsi atau penegakan fungsi hukum cenderung semakin lemah. Ketidaksinkronan pertumbuhan antara fungsi dan struktur hukum itu disebabkan oleh terjadinya gangguan oleh tindakan-tindakan politik terhadap upaya penegakan fungsi hukum tersebut. Seorang pakar menyebut situasi tersebut dalam gambaran

¹⁴⁴ Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antara Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung : Sinar Baru, 1985. Hlm. 71, Dalam Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers, 2012. Hlm.63.

hubungan antara rel dan kereta api. Jika rel diibaratkan hukum dan kereta sebagai politiknya maka akan terlihat bahwa kereta api itu telah berjalan diluar relnya. Kerap kali hukum itu tidak ditegakkan sebagaimana mestinya karena adanya intervensi kekuatan politik.¹⁴⁵

Asumsi dasar yang dipergunakan kajian ini adalah hukum merupakan produk politik sehingga karakter isi setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi. Meskipun dari sudut "*das sollen*" ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun kajian ini lebih melihat sudut "*das sein*" atau empirik bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Untuk kasus Indonesia terjadi juga fenomena menonjolnya fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan yang lebih terasa bila dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya. Bahkan, fenomena itu dapat dilihat dari pertumbuhan pranata hukum, nilai dan prosedur, perundang-undangan dan birokrasi penegak hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi dan proses pembangunan melainkan juga menjadi penopang tangguh struktur politik, ekonomi dan sosial.¹⁴⁶

¹⁴⁵ *Ibid*, 63-64.

¹⁴⁶ *Ibid*, 65.

Dengan demikian, dapat dipahami jika terjadi kecenderungan bahwa hukum dibuat dalam rangka memfasilitasi dan mendukung politik. Akibatnya segala peraturan dan produk hukum yang dinilai tidak dapat mewujudkan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi harus diubah atau dihapuskan. Dengan demikian, sebagai produk politik, hukum dapat dijadikan alat justifikasi bagi visi politik penguasa. Dalam kenyataannya, kegiatan legislatif (pembuatan undang-undang) memang lebih banyak memuat keputusan-keputusan politik ketimbang menjalankan pekerjaan-pekerjaan hukum yang sesungguhnya sehingga lembaga legislatif lebih dekat dengan politik dari pada dengan hukum.¹⁴⁷

Masih dalam perspektif yang sama, Mulyana W. Kusuma menyatakan bahwa hukum sebagai sarana kekuasaan politik menempati posisi yang lebih dominan dibandingkan dengan fungsi lain. Salah satu indikasinya adalah negara sebagai suatu organisasi kekuasaan/kewibawaan, mempunyai kompetensi untuk menciptakan keadaan di mana rakyatnya dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhannya secara maksimal. Dalam kerangka pelaksanaan kekuasaan inilah tindakan pemerintah dalam suatu negara perlu dibatasi dengan konstitusi, walaupun dalam praktik kenegaraannya kadang-kadang hukum sering disimpangi dengan dalih politik.¹⁴⁸

¹⁴⁷ *Ibid*,

¹⁴⁸ Mulyana W Kusuma, *Perspektif Teori dan Kebijakan Hukum*, Jakarta, Rajawali, 1986, Hlm. 19. Dapat dilihat dalam Dahlan Thaib, Dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004, Hlm. 78-79.

2. Demokratisasi Pembentukan Undang-Undang

Keharusan pembentukan norma hukum yang demokratis memiliki landasan secara teoritis, baik dilihat dari sisi “kedudukan” maupun “syarat keberlakuan” norma hukum. Dari sisi kedudukannya, norma hukum berada di tengah-tengah antara tataran nilai ideal dengan realitas sosiologis. Hukum di satu sisi merupakan manifestasi nilai ideal tertentu yang hendak diwujudkan dalam masyarakat. Di sisi lain, hukum yang dibentuk juga harus memperhatikan kondisi masyarakat.¹⁴⁹

Antara nilai ideal dengan realitas masyarakat tidak selalu diposisikan secara diametral. Suatu tatanan nilai hanya dapat dikatakan ideal apabila dipercaya sebagai sesuatu yang baik dan benar oleh masyarakat. Hanya tatanan nilai yang demikianlah yang memiliki manfaat bagi masyarakat tersebut. Hukum yang dibentuk dengan menggabungkan kedua tatanan tersebut akan mampu mencapai tujuan hukum, tidak hanya berkeadilan dan kepastian hukum, melainkan juga kemanfaatan hukum.¹⁵⁰

Hukum yang merefleksikan kondisi masyarakat tidak dimaksudkan sebagai hukum yang hanya menjadi pembenaran bagi realitas sosial. Namun sebaliknya, hukum yang dibentuk dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial dengan kekuatan dan kondisi masyarakat itu sendiri dalam mewujudkan tatanan nilai ideal. Hanya dengan demikian hukum dapat diberlakukan secara efektif, karena masyarakat mengenalinya sebagai manifestasi nilai yang diyakini

¹⁴⁹ Janedri M Gaffar, *Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah perubahan UUD 1945*, Jakarta : Konstitusi Press, 2012, Hlm. 49.

¹⁵⁰ *Ibid*, Hlm. 50.

sekaligus mempercayainya sebagai instrumen untuk menyelesaikan masalah sosial yang dihadapi bersama. Hukum yang demikian hanya dapat diwujudkan jika dibentuk melalui cara demokratis.

Ketentuan pasal 20 UUD 1945 menunjukkan bahwa UU dibentuk secara demokratis, setidaknya dari ketentuan bahwa pembentukan UU melibatkan lembaga yang dipilih secara demokratis, yaitu oleh DPR bersama-sama presiden bahkan untuk UU tertentu melibatkan peran DPD. Ketentuan pasal 20 UUD 1945 tersebut tentu dimaksudkan bahwa pembentukan UU harus dilakukan secara demokratis. Untuk melaksanakan hal tersebut sudah barang tentu mekanisme kelembagaan harus dipenuhi, yaitu dibentuk oleh lembaga yang memiliki legitimasi demokratis; DPR, Presiden, dan DPD. Namun sifat hukum yang demokratis tidak cukup ditentukan oleh lembaga pembentuknya, tetapi juga harus dipastikan terdapat proses yang demokratis pula. Proses demokratis dalam hal ini tidak hanya secara internal lembaga dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tetapi yang lebih penting menjadikan RUU sebagai diskursus publik yang ikut menentukan pertimbangan dalam pengambilan keputusan.¹⁵¹

Sebagai sebuah konsep yang berkembang dalam masyarakat untuk melakukan negosiasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat. Di kaitkan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, di samping memberi ruang

¹⁵¹ *Ibid*, Hlm. 51-52.

kepada masyarakat untuk mengetahui sejak dini kemungkinan implikasi pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi publik diperlukan guna memastikan bahwa kepentingan masyarakat tidak diabaikan oleh pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, dengan keberadaan lembaga legislatif sendiri, keharusan partisipasi masyarakat telah memunculkan perdebatan berkepanjangan antara dua kelompok yang kontra dan yang pro dengan partisipasi masyarakat. Menurut R.B Gibson, kelompok yang tidak setuju bertahan pada dasar teori demokrasi elit (*elite democracy*) sementara yang setuju dengan partisipasi masyarakat bertahan dengan dasar teori demokrasi partisipatoris (*participatory democracy*).¹⁵² Dalam pandangan teori demokrasi elit : demokrasi elit cenderung menisbikan peran masyarakat setelah proses pemilihan umum selesai yaitu dengan terpilihnya wakil rakyat. Artinya, jika warga negara telah melaksanakan hak pilihnya dalam pemilihan umum, maka seterusnya penyelenggaraan pemerintahan diserahkan kepada mereka yang terpilih menjadi anggota lembaga legislatif. Padahal, dengan berbagai kepentingan politik yang mengitari mereka yang terpilih, kepentingan masyarakat amat potensial dilupakan. Di tambahkan Robert B Gibson, pendukung teori demokrasi elit bertahan pada asumsi dasar, masyarakat lebih cenderung memikirkan diri sendiri sehingga sering terjadi perbedaan kepentingan yang dapat menimbulkan konflik.

¹⁵² *Ibid*, Saldi Isra, Hlm. 282-283.

Berbeda dengan demokrasi elit, pendukung demokrasi partisipatoris menilai penting partisipasi masyarakat berdasarkan argumentasi berikut : Demokrasi partisipatoris justru mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undang. Bagaimanapun, dengan terpilihnya wakil rakyat tidak menghilangkan peran masyarakat dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Kalau dalam demokrasi elit partisipasi masyarakat begitu dibatasi, dalam demokrasi partisipatoris keterlibatan masyarakat yang lebih luas dan bermakna merupakan keniscayaan. Argumentasinya, makna hakiki dari demokrasi adalah memberi dorongan bagi masyarakat berperan serta dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Ditambahkan Robert B. Gibson, demokrasi partisipatoris tidak hanya berupaya mewujudkan pemerintahan yang demokratis (*democratic government*), tetapi juga masyarakat yang demokratis (*democratic societies*).¹⁵³

Dalam menjalankan tugas dan fungsi dari DPR tersebut, seharusnya DPR tentu harus menunjukkan jati dirinya sebagai lembaga perwakilan rakyat. Hal itu perlu dilakukan dengan senantiasa membuka ruang partisipasi dan konsultasi publik dalam pengambilan keputusan. Untuk itu diperlukan transparansi pelaksanaan atas tugas dan fungsi DPR tersebut.

¹⁵³ *Ibid*,

Sege nap bangsa Indonesia tentu berharap besar kepada peran dari DPR yang saat ini diberikan tanggungjawab secara konstitusional melalui UUD 1945. Berbagai persoalan yang terjadi hari ini harus segera dicarikan solusi. Agenda pembangunan harus terus dilanjutkan untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur yang telah menjadi cita-cita berbangsa dan bernegara setelah kemerdekaan. DPR adalah orang-orang terpilih yang telah melalui tahapan seleksi yang sangat ketat, mulai dari internal partai hingga pemilihan umum. Namun demikian, bahwa DPR tidak hanya menjalankan tugas dan fungsi dari pada partai, atau hanya menjalankan kepentingan partai politik. Tentunya peran DPR lebih dari pada itu semua, DPR harus menjadi perpanjangan tangan dari masyarakat, dan bisa menindaklanjuti apa yang diaspirasikan oleh masyarakat.

BAB IV
SUBSTANSI MATERI HUKUM PROGRESIF
DALAM UNDANG-UNDANG

A. Deskripsi Materi Hukum Progresif dalam Undang-Undang

Dari pokok-pokok Substansi materi hukum Progresif dalam Undang-undang yang akan penulis uraikan, sekiranya berkenaan juga penulis mendeskripsikan dan menganalisa jauh sebelum Proses peraturan Perundang-undang tersebut di undangkan dalam lembaran Negara. Penulis percaya bahwa, perdebatan panjang tentang produk hukum bisa menghasilkan apakah UU tersebut bermuatan Progresif atau tidak. Untuk itu, dalam hal ini penulis akan membahas terlebih dahulu mengenai Gagasan-gagasan, perdebatan hingga pengambilan keputusan di dalam Rancangan Undang-Undang yang tertuang dalam Risalah Rancangan UU yang dimaksud.

1. Gagasan pengajuan Rancangan UU No 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan BatuBara (Minerba).

Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (3) menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. mengingat mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tidak terbarukan, maka pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan serta berkeadilan agar

dimanfaatkan secara berkelanjutan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹⁵⁴

Guna memenuhi ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tahun 1945 tersebut, telah diterbitkan UU No 11 Tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertambangan. UU tersebut selama kurang lebih empat dasawarsa sejak diberlakukannya telah dapat memberikan sumbangan yang penting bagi pembangunan nasional. Dalam perkembangan lebih lanjut, UU tersebut yang materi muatannya bersifat sentralistik sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan situasi sekarang dan tantangan di masa depan. Tantangan utama yang dihadapi oleh pertambangan mineral dan batubara adalah pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual serta tuntutan peningkatan, peran swasta dan masyarakat.

Rancangan UU ini diajukan dengan latar belakang pertambangan telah terjadi perubahan paradigma pada tataran nasional, regional maupun global yang sudah sangat berbeda dengan situasi dan kondisi pada masa 30 (tiga puluh) sampai dengan 38 (tiga puluh delapan) tahun yang lalu, misalnya perubahan lingkungan strategis seperti perdagangan bebas, lingkungan hidup, hak asasi manusia, demokratisasi, desentralisasi dan semangat reformasi di segala aspek.

¹⁵⁴ Lihat Risalah Pembentukan UU No 4 Tahun 2009 tentang Mineral Dan Batu bara. Jakarta, 20 Mei 2005.

Dengan demikian, UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang ketentuan ketentuan pokok pertambangan perlu direvisi disesuaikan dengan tuntutan perubahan tersebut di atas untuk menunjang terwujudnya cita-cita menjadikan pertambangan mineral dan batubara sebagai sektor usaha yang efisien, modern dan mempunyai kemampuan daya saing.

Untuk menghadapi tuntutan diatas perlu disusun peraturan perundang-undangan baru dalam bidang pertambangan mineral dan batubara yang dapat memberikan landasan hukum bagi langkah-langkah pembaruan dan penataan kembali kegiatan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara.

Dalam perkembangan dan selama kurun waktu 38 (tiga puluh delapan) tahun ternyata tujuan dan cita-cita bangsa dan negara sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut yang diterjemahkan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertambangan belum sepenuhnya dapat diwujudkan.

Berbagai kelemahan dan kendala tercermin secara jelas dalam materi Undang-Undang tersebut di atas terutama apabila dikaitkan dengan perkembangan sekrang maupun tantangan di masa depan, antara lain disebabkan :¹⁵⁵

1. Ruang lingkup pengaturan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan jiwa/semangat pasal 33 ayat

¹⁵⁵ Lihat Risalah Pembentukan UU No 4 Tahun 2009 tentang Mineral Dan Batu bara. *Ibid*,

- (3) Undang-Undang Dasar 1945 belum secara benar dapat dirasakan bagi “sebesar-besar kemakmuran rakyat”;
2. Mempunyai sifat usaha yang diskriminatif antara perusahaan asing dan nasional, antara skala besar, menengah dan kecil, serta antara perusahaan pemerintah (BUMN) dan swasta;
 3. Kurang mendukung terciptanya hubungan kemitraan dan kerja sama antara perusahaan dengan pemerintah daerah dan masyarakat setempat dalam upaya pengembangan masyarakat dan wilayah dimana kegiatan pertambangan mineral dan batubara berada;
 4. Belum mengatur secara jelas hak atas tanah dan lahan masyarakat serta kepentingan sektor lain apabila dipergunakan bagi kegiatan pertambangan mineral dan batubara;
 5. Kurang efektifnya tindakan hukum terhadap segala bentuk penyimpangan dan pelanggaran hukum atas pelaksanaan kegiatan pertambangan mineral dan batubara, mengingat kecilnya denda dan ringannya sanksi bagi pelaku pelanggaran hukum;
 6. Perubahan penggolongan bahan galian yang sangat cepat karena sangat cepatnya perubahan parameter kriteria akibat kemajuan teknologi dan perubahan tatanan di bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, dan keamanan secara global;

Dengan mengadakan tuntutan yang disampaikan diatas, ketentuan-ketentuan pokok pertambangan diharapkan pengaturan dan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara sebagai penghasil komoditas yang penting dalam memenuhi kebutuhan energi dan bahan baku industri dalam negeri, sumber pendapatan dan devisa negara, pencipta kesempatan berusaha, penyedia lapangan kerja serta penggerak pengembangan wilayah dan masyarakat dapat lebih ditingkatkan pemanfaatannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Undang-undang ini mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut :

1. Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pendayagunaannya

dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah bersama-sama dengan pelaku usaha.

2. Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan hukum indonesia, perorangan maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin.
3. Dalam rangka otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip desentralisasi yang melibatkan pemerintah dan pemerintah daerah.
4. Pemerintah daerah wajib melaksanakan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah.
5. Usaha pertambangan diharapkan dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah.
6. Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, maka kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi dan partisipasi masyarakat.

Filosofi ruang lingkup maksud dan tujuan konsepsi rancangan

Undang-Undang pertambangan mineral dan batubara sebagai pengganti

Undang-Undang nomor 11 tahun 1967 tersebut, sebagai berikut :¹⁵⁶

1. Mewujudkan amanat undang-undang dasar 1945 pasal 33, yaitu bahwa pendayagunaan dan pengelolaan sumber daya mineral sebagai sumber kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan indonesia dikuasai negara dan diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pelaksanaan atas wewenang ini dilakukan melalui pengaturan, pengawasan, dan pembinaan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah atas nama dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan bangsa indonesia.
2. Menciptakan iklim investasi yang kondusif, yaitu dengan menghilangkan perlakuan yang diskriminatif baik antara badan usaha milik negara (BUMN) atau Badan usaha milik daerah (BUMD) dan swasta, antara asing dan nasional serta antara usaha skala besar dan kecil/tambang rakyat berdasarkan prinsip paling menguntungkan bagi negara dan berkeadilan dalam berusaha bagi pelaku ekonomi dan masyarakat luas.
3. Perlakuan yang sama calon investor di bidang pertambangan dan batubara untuk memperoleh wilayah usaha pertambangan melalui sistem lelang wilayah usaha untuk wilayah yang sudah memiliki data dan informasi mengenai cadangan mineral dan batubara, serta sistem pencadangan

¹⁵⁶ Lihat Risalah Pembentukan UU No 4 Tahun 2009 tentang Mineral Dan Batu bara. *Ibid.*

wilayah (*first come first served*) untuk wilayah yang belum memiliki data dan informasi mengenai cadangan mineral dan batubara.

4. Menciptakan dan menjamin penerimaan pusat dan penerimaan daerah lebih nyata dari hasil produksi, yaitu dimaksudkan agar penerimaan negara dari sektor pertambangan mineral dan batubara dapat dinikmati secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan. Untuk maksud tersebut perusahaan wajib menyerahkan pungutan negara berupa iuran tetap dan iuran produksi, pajak-pajak, pajak daerah dan retribusi daerah yang berlaku. Pungutan negara tersebut lebih lanjut diperuntukkan sebagai penerimaan pusat dan penerimaan daerah.
5. Menumbuhkembangkan perusahaan nasional di bidang pertambangan mineral dan batubara baik skala besar, menengah dan kecil/tambang rakyat di dalam negeri serta mendorong kemitraan antara masyarakat dan pemerintah dengan perusahaan, disamping memberikan apresiasi yang lebih besar terhadap pemanfaatan barang, jasa, dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri.
6. Memberikan ketentuan yang lebih jelas mengenai jaminan kelangsungan atas penyediaan dan pelayanan kebutuhan sumber daya mineral baik bagi kepentingan industri dalam negeri serta jaminan hukum atas wilayah kegiatan pertambangan mineral dan batubara sekaligus pengaturan yang berkaitan dengan mekanisme pertambangan mineral dan batubara dengan penerapan prinsip etika kaidah keteknikan yang baik (*“good mining practice”*), berwawasan lingkungan, dan pembangunan berkelanjutan.
7. Menjamin penyediaan data yang cukup melalui kegiatan inventarisasi dan konservasi sumber daya mineral, tenaga profesional, peningkatan fungsi penelitian dan pengembangan serta menggiatkan investasi melalui penciptaan iklim investasi yang kondusif dengan pengaturan fiskal serta kewajiban keuangan lain bagi pelaku ekonomi bidang pertambangan mineral dan batubara yang saling menguntungkan bagi semua pihak.
8. Terwujudnya antisipasi pencegahan dan penanggulangan meningkatkan tindak pidana dalam kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara baik secara kuantitas maupun kualitas melalui peningkatan penyidik pegawai negeri sipil.
9. Izin diberikan oleh menteri atau gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangannya, sedangkan BUMN sebagai pemegang IUP yang ditunjuk pemerintah pada wilayah pencadangan negara dapat bekerjasama dengan pihak lain (*business to business*).
10. Adanya jaminan kepastian hukum yang lebih mantap (pengaturan yang sederhana, tegas dan konsisten) serta menghilangkan hambatan birokrasi dalam pelayanan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara termasuk menghapus segala bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan serta adanya tumpang tindih kewenangan, sehingga iklim usaha diharapkan dapat lebih sehat dan kompetitif.

1) Perdebatan pembahasan RUU Mineral dan Batu Bara

Adapun beberapa alasan Fraksi – Fraksi yang ada di DPR saat membahas rancangan undang-undang Mineral dan Batu Bara tersebut :¹⁵⁷

1. Fraksi PDIP

Fraksi PDIP Perjuangan memandang perlu terlebih dahulu menyampaikan bahwa masih banyak substansi persoalan yang terkandung di dalamnya dan merupakan pokok-pokok yang sangat relevan dengan topic RUU Mineral dan Batubara yang akan disahkan secara bersama tersebut.

Pertama, diperlukan harmonisasi dan sinkronisasi norma dasar imperative terlebih dahulu untuk menjamin perlindungan hukum bagi hajat hidup orang banyak dan bagi kepentingan hak-hak masyarakat lokal dalam bidang energi Mineralo dan Batubara. Harmonisasi dan sinkronisasi norma dasar imperative ini sangat dibutuhkan sebagai pegangan bagi kita semua. Khususnya berkaitan dengan soal mengenai paham mana yang diamanatkan oleh konstitusi kepada kita; apakah *Welfare state* (negara kesejahteraan) atau *nachwaker state* (negara penjaga malam) ? harmoniasi dan sinkronisasi ini sangat penting karena akan sangat menentukan pilihan kebijakan (*policy*) dan pengaturan (*regulation*) dalam RUU kita tentang bagaimana “kekayaan alam kita dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

¹⁵⁷ Rrisalah RUU Minerba, Pendapat Akhir Fraksi, Jakarta 16 Desember 2006

Dari pembahasan tentang RUU tersebut Fraksi PDIP selalu menyarankan untuk tetap mensinkronisasikan serta mengharmonisasi beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan RUU Minerba dan Batubara. Dalam hal ini juga yang perlu dilakukan adalah mengharmonisasi secara pararel dan vertical sehingga bisa dipastikan tidak akan terjadi tumpang tindih yang tidak implementatif secara praktis. Beberapa keputusan Mahkamah Konstitusi yang juga berkaitan dengan hal tersebut sekiranya penting juga untuk dimasukkan sebagai bahan perbaikan. Sebab bilamana semua hal itu tidak dilakukan maka segala regulasi dari kebijakan yang dikeluarkan kelak akan mendapat persoalan praktis bagi pihak yang memiliki kepentingan dalam penyelenggaraannya. hal ini juga akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pelaku energi, yang pada gilirannya bisa jadi menimbulkan situasi stagnan, dilematis dan tidak stabil.

Kedua, masih relevansi dengan hal di atas itu adalah kebijakan dan regulasi dasar tentang formula normative sekaligus teknokratis mengenai cakupan energi (mineral) itu sendiri, yang soyogyanya mengandung pemahaman defenitife yang sangat luas di dalamnya termasuk hasil sumber daya alam dan buatan manusia, yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan yang diantaranya termasuk minyak gas dan bumi, listrik, dan batu bara, maupun mineral lainnya. Dengan mempertimbangkan betapa vitalnya dan pentingnya norma dasar tentang hal tersebut, maka fraksi PDI Perjuangan menyatakan bahwa sekiranya terlebih dahulu

menyiapkan satu undang-undang pokok yang mengatur kebijakan dasar tentang energi dan seluruh penggunaan teknologi yang terkait di dalamnya.

Ketiga, implementasi regulative fungsi dan peranan lembaga otoritas publik agar sungguh-sungguh melalui penyelenggaraan tata usaha pemerintahan (melalui perizinan, konsesi, pengaturan, dll) baik di pusat maupun di daerah, supaya dapat menjamin diikut sertakannya masyarakat lokal dan dipastikan penggunaan sebanyak-banyaknya kandungan lokal dalam setiap proses produksi dan reproduksi energi mineral. Hal pokok dasar ini tampak di dalam draf RUU masih luput dari fokus perhatian. Sebaliknya, perhatian di dalam draf RUU masih terlalu banyak tertumpu hanya terhdap penting dan perlunya pengaturan mengenai imperative teknis di dalam pengelolaan operasional manajerial materi mineral dan batu bara sebagai komoditas energi. Padahal perlu diatur secara jelas dan tegas bagaimana fungsi dan peranan negara, pemerintah dan otoritas publik lainnya di dalam setiap pengaturan yang kaan berlaku secara umum, dan yang ditunjukan untuk mengatur hal yang menjadi kepentingan umum (*public interest*) serta lagi pula memiliki fungsi sangata strategis dan vital, khususnya dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan sosial masyarakat (terutama masyarakat lokal) dalam menjamin perlindungan atas ketersediaan energi (*security supply*) bagi seluruh lapisan masyarakat. Peraturan inilah yang akan menjabarkan aturan dasar konstitusi di dalam pasal 33 UUD Republik Indonesia 1945 tentang kuasa negara. Sebab,

bagaimanapun juga fungsi dan peranan serta tugas negara untuk menjamin pelaksanaan hal-hal tersebut.

Maka, menurut fraksi PDI Perjuangan dengan mempertimbangkan begitu banyaknya materi substansi yang terkait, sekiranya penting dan perlu untuk dilakukan “*MORATORIUM*” dan selanjutnya agar RUU ini diperbaiki dan dibenahi terlebih dahulu supaya sinkron dan harmonis secara vertical dan horizontal dengan segala aturan dasar yang telah disebutkan diatas.

2. Fraksi Golkar

Sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam. Kandungan mineral dan batu bara yang kita miliki sangat berlimpah sekali. Untuk memanfaatkan kandungan mineral dan batu bara yang berlimpah ini fraksi partai golkar berpendapat perlu sebuah peraturan perundang-undangan yang menjamin kepentingan kegiatan pertambangan masyarakat di sekitar area pertambangan dan peraturan perundang-undangan yang berpihak pada pelestarian lingkungan.

Keberadaan perundang-undangan saat ini memang sekiranya perlu diperbaharui dengan menyesuaikan secara seksama segala peraturan perundang-undangan lainnya, jangan sampai persoalan yang muncul dikemudian hari ialah persoalan benturan regulasi yang tidak berjalan secara bersamaan. Dengan begitu, sekiranya ada beberapa persoalan

mendasar yang perlu diperbaiki dalam pembentukan Undang-undang

Mineral dan Batu bara tersebut, diantaranya :

1. Terjadi ketidakpaduan antara sektor seperti masalah tumpang tindih peraturan perundang-undangan (*overlapping*) dan persinggungan dengan sektor lain diantaranya dengan sektor kehutanan, pengabaian karakteristik usaha pertambangan dan pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*conflict of law*);
2. Hubungan pusat dan daerah berkaitan dengan kejelasan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah;
3. Masalah lingkungan (pencemaran) di sekitar areal pertambangan dan hubungan perusahaan tambang dengan lingkungan sosial di sekitar lokasi tambang (konflik antara perusahaan tambang dengan masyarakat sekitar lokasi pertambangan);
4. Maraknya pertambangan tanpa izin (PETI).

Makna yang ingin disampaikan dalam konstitusi tersebut adalah bahwa negara berhak mengatur kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. karena pertyambangan mineral dan batu bara termasuk kekayaan alam strategis maka negara mempunyai hak untuk mengaturnya demi kepentingan rakyat. pengaturan ini tentu saja berupa perundang-undangan yang adil bagi semua pihak. Bagi Fraksi Golkar peraturan perundang-undangan yang adil harus mampu memberikan jaminan bahwa tak ada kelompok masyarakat yang merasa diuntungkan sebesar-besarnya. Demikian pula sebaliknya, tak ada kelompok masyarakat yang paling dirugikan oleh berlakunya perundang-undangan.

Rancangan Undang-undang Pertambangan Mineral dan Batu bara ini adalah sebuah peraturan perundang-undangan yang menyangkut kepentingan semua kelompok masyarakat (*stake holders*). Para *stake holders* tersebut sangat berkepentingan agar peraturan perundang-undangan ini dapat memberikan jaminan kepastian hukum atas usaha pertambangan tanpa mengabaikan hak-hak ekonomi, sosial, budaya masyarakat di sekitar area pertambangan untuk mencapai kesejahteraan yang hakiki. Berbagai kepentingan dari *stake holders* inilah yang harus disandingkan dan dicarikan titik singgungan agar semua kelompok masyarakat baik pengusaha dan masyarakat sekitar area pertambangan sama-sama merasa terlindungi dengan adanya RUU Pertambangan Mineral dan Batu bara tersebut. andai saja RUU ini disetujui dan tidak mengabaikan kepentingan seluruh *stake holders* pastilah tidak akan terjadi konflik sosial. Jika sekiranya RUU ini mampu menyandingkan antara kepentingan ekonomi dengan pelestarian lingkungan dalam jangka panjang seperti tertuang dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, pastilah tidak akan terjadi gugatan terhadap kegiatan pertambangan. Dengan demikian besar harapan dari kami selaku Fraksi Golkar, RUU yang sementara kita bahas ini bisa menjadi resolusi konflik mengenai pertambangan.

3. Fraksi PAN

Sejak masa peralihan orde lama ke orde baru, pertambangan Indonesia dieksploitasi dengan menggunakan sistem kontrak. Para pemegang kontrak karya maupun perjanjian karya menguasai lahan yang sangat luas dan dalam waktu yang lama. PT Freeport misalnya, menguasai lahan tambang sekitar 2 juta hektar sampai tahun 2041 setelah mendapat perpanjangan kontrak. Sedangkan rumusan dalam RUU Minerba ini, dalam pasal 83 membatasi setiap pemegang ijin Usaha Pertambangan (IUP) maksimal menguasai 25.000 hektar.

Selama ini, dalam puluhan tahun belakangan ini sistem kontrak karya maupun perjanjian karya telah menimbulkan berbagai kerusakan lingkungan hidup, sementara penerimaan negara masih kecil. Kita tentu masih ingat beberapa bahwa banyaknya pemegang kontrak peretambangan secara bersama-sama menunggak pembayaran royalti. Bahkan, konglomerasi pertambangan di Indonesia telah memakan korban manusia dan sudah bersifat *crime againt humanity*.

Sebagaimana kita ketahui bersama praktek pertambangan selama ini telah menyebabkan kerusakan ekologi yang demikian parah. Salah satu contohnya, PT. Freeport Indonesia. Puluhan truk raksasa membawa bongkahan batu, tanah, pasir dan reruntuhan gunung jaya wijaya yang dihancurkan lewat dinamit, ke *milling machine*, ke mesin penggerusan.

Setiap hari ribuan ton bongkahan dari gunung-gunung Jaya Wijaya itu diambil konsetrat emas, perak dan tembaga sedangkan ampasnya, *talingnya*, atau limbahnya, dilemparkan ke lembah sekitar dan terutama ke sungai Akjwa, sehingga menghancurkan tanah sekitar 250 km² di sekitar daerah pertambangan.

Konsentrat emas, perak dan tembaga itu kemudian lewat pipa besar sepanjang 70 km digelontorkan ke pantai Arafura. Disana kapal-kapal besar telah menunggu berton-ton konsentrat yang telah dijarah oleh PT. Freeport Mc Moran itu.

Kapal-kapal besar itu kemudian mengirim ribuan ton konsentrat ke berbagai *smelter* di luar negeri untuk kemudian diolah menjadi batangan emas, perak dan tembaga. Yang menakjubkan adalah bahwa pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tidak dapat melakukan supervisi, bahkan sekedar monitoring, berapa volume konsentrat emas itu yang telah digotong Freeport ke luar negeri.

Sesungguhnya Freeport telah melakukan berbagai kejahatan-kejahatan pertama adalah pembunuhan terhadap lingkungan (*ecocide*) secara sistematis, terus menerus, dan sengaja. Menurut harian The New York Times 27 Desember 2005, volume buangan limbah Freeport sudah dua kali lebih besar dibandingkan kedukan terusan pertama. Kedua, kejahatan pelanggaran pembayaran pajak. Kami yakin bila ada audit pajak independent terhadap PT. Freeport Indonesia niscaya akan ketahuan betapa perusahaan yang arogan ini telah mengempleng pajak.

Berdasarkan hasil pantauan Fraksi Pan, beberapa insinyur Indonesia disana menyatakan bahwa alat-alat berat sampai alat-alat elektronik rumah tangga di Tembagapura masuk begitu saja lewat jalur khusus tanpa membayar pajak. Belum lagi “pembukuan” *cash-in* dan *cash-out* Freeport yang nampaknya tidak mungkin dapat diketahui oleh pihak Indonesia. Ketiga, telah terjadi kejahatan kemanusiaan yang berupa penyalakan hak hidup, hak ekonomi, sosial dan budaya sebagian warga masyarakat yang telah dilakukan oleh Freeport. Ironisnya, sebagai oknum militer dan polisi telah berperan sebagai pelindung berbagai kejahatan kemanusiaan tersebut.

Fraksi PAN mencatat ada empat kerugian kepentingan Indonesia dalam kontrak karya II Freeport. Pertama, sistem royalti dalam kontrak Freeport tidak didasarkan atas presentase dari penerimaan penjualan kotor (*gross revenue*), tetapi dari prosentasi penjualan bersih, yaitu penjualan kotor setelah dikurangi dengan biaya peleburan (*smelting*), biaya pengolahan (*refining*) dan biaya-biaya lainnya yang dikeluarkan Freeport dalam penjualan konsentrat. Kedua, tarif iuran tetap suatu wilayah penambangan atau *deadrent* sangat-sangat kecil dan bahkan sangat sulit diterima akal sehat, yaitu berkisar 0,025-0,05 US dollar per hektar per tahun untuk kegiatan eksplorasi; 0,5 US dollar per hektar per tahun untuk kegiatan studi kelayakan dan konstruksi, dan 1,5-3 US dollar per hektar per tahun untuk kegiatan eksploitasi/produksi. Ketiga, dalam kontrak Freeport tidak ada satu pasal pun menyebutkan secara eksplisit bahwa

seluruh operasi dan fasilitas pemurnian dan peleburan harus seluruhnya dilakukan di Indonesia dan dalam pengawasan pemerintah Indonesia. Keempat, di dalam kontrak Freeport tidak ada satu pasal pun yang secara eksplisit mengatur bahwa pemerintah Indonesia dapat sewaktu-waktu mengakhiri kontrak Freeport.

Dengan beberapa dasar fakta yang diutarakan tersebut, dengan ini Fraksi PAN menyampaikan beberapa pandangan mengenai rancangan Undang-undang Pertambangan Mineral dan Batubara, yakni :

1. Dalam pengkalsifikasian jenis tambang mineral dan batubara dalam RUU ini, tidak terlihat jelas posisi batubara dalam keragaman sumberdaya alam yang tergolong ke dalam energi primer seperti minyak, gas dan panas bumi. Dengan demikian, akan sulit mengkreasikan kebijakan yang jelas dan komprehensif mengenai peran batubara sebagai komoditas yang “dikuasai” oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (aspirasi normatif konstitusi) yang diproduksi untuk memperoleh penerimaan negara, memenuhi kebutuhan pengolahan energi sekunder, serta mendukung kegiatan industri dan dunia usaha. Pada aspek ini, terlihat kemunduran RUU ini dibandingkan dengan Undang-undang pertambangan sebelumnya.
2. Selama ini perusahaan pertambangan mineral memakai sistem kontrak yang banyak mengandung kelemahan. Melalui RUU Minerba ini pada masa datang (pulihan tahun mendatang) ketika kontrak yang sudah menjerat itu berakhir, maka akan dirubah dengan sistem perusahaan berdasarkan sistem Izin Usaha Pertambangan yang relatif bisa dikontrol. Akan tetapi, sebagaimana diketahui hampir semua wilayah yang mengandung batubara nyaris sudah dibagi habis oleh sejumlah konglomerasi melalui PKP2B itu. Demikian juga wilayah Indonesia yang mengandung potensi mineral sudah dikuasai konglomerasi seperti PT. Freeport, PT. Newtoon, dan sejenisnya

melalui kontrak karya, pasal 169 butir a menyatakan bahwa kontrak karya dan PKP2B yang telah ada sebelum berlakunya UU ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian. Maka PT Freeport masih akan terus beroperasi hingga 2041, sementara pemegang sebagian besara PKP2B untuk pertambangan batubara masih terusa melakukan kegiatannya hingga paling cepat tahun 2027. Karena dari 146 jumlah PKP2B yang ada saat ini, 113 di antaranya adalah PKP2B generasi III (1997-2000) dengan masa perjanjian 30 tahun (dan bisa diperpanjang).

3. Dengan demikian dominasi dan cengkraman konglomerasi pertambangan terus berjalan, sedangkan segala kemajuan sistem perizinan usaha pertambangan yang telah dirumuskan dalam RUU Minerba ini tidak lebih dari sekedar wacana dalam impian belaka. Maka dengan adanya pasal 169 butir a ini sesungguhnya RUU Minerba ini tetap bersiteguh dengan sistem kontrak yang hanya memperkaya konglomerasi tambang yang telah banyak merusak lingkungan hidup dan menyengsarakan rakyat disekitar wilayah tambang.
4. RUU Minerba ini mendesain pertambangan kita berdasarkan rencana tata ruang nasional dengan menetapkan wilayah pertambangan (WP), yang lebih lanjut dibagi kedalam wilayah usaha pertambangan (WUP), wilayah pertambangan rakyat (WPR) dan wilayah percadangan negara (WPN); kemudian izin usaha pertambangan dikeluarkan dari wilayah-wilayah pertambangan itu dengan luas lahan yang tidak dibatasi. Misalnya maksimal 50 ribu hektar dan 15 ribu hektar untuk masing-masing izin usaha pertambangan batubara tahap eksplorasi dan tahap produksi. Dengan demikian harus diakui adanya kemajuan yang dicapai RUU ini dengan adanya pembatasan luas lahan yang bisa dikuasai pemegang izin usaha pertambangan. Kalau saja dalam RUU ini tidak terdapat pasal 169 butir a, maka sejumlah perusahaan pemegang kontrak karya dan PKP2B akan melepas sebagian

lahan/wilayah tambangnya. Ini berarti lebih adil, sebab perusahaan pemegang kontrak karya itu toh telah banyak mendapatkan keuntungan . dan sejumlah pelaku usaha lain siap melakukan usaha pertambangan di lokasi itu dengan bagi hasil yang lebih tinggi bagi penerimaan negara. Akan tetapi, dengan dalih semu kesucian kontrak karya, maka penataan lahan tersebut menjadi sekedar impian dan bangsa ini harus menanti puluhan tahun lagi untuk menjalankan penataan itu. Ketika deposit tambang kita semakin tipis dan kerusakan lingkungan semakin parah.

5. Dalam RUU ini terdapat sekitar 25 pasal yang memerintahkan dibuatnya peraturan pemerintah (PP) guna menjabarkan pasal-pasal dalam waktu paling lama 1 tahun setelah RUU disahkan. Kalaupun 25 PP bisa dibuat segera dan beberapa pasal-pasal yang menunjukkan kemajuan-kemajuan dari RUU ini hanya diberlakukan bagi pemegang izin usaha pertambangan baru, pertanyaannya adalah kapan dan di lahan mana itu dapat dilakukan ? sebab pada umumnya wilayah tambang yang potensial telah dikapling oleh ratusan pemegang kontrak karya dan PKP2B. Dengan demikian konsep izin usaha pertambangan sebenarnya tidak lebih hanya wacana, sedang usaha pertambangan sebenarnya tidak lebih hanya wacana, sedang dalam prakteknya, perusahaan pertambangan kita tetap didominasi sistem kontrak yang sudah menjerat. Dengan demikian, Fraksi PAN menolak rumusan pasal 169 butir a yang mengecualikan para pemegang kontrak karya dan perjanjian untuk diatur dalam RUU ini.
6. Fraksi PAN menegaskan bahwa pengelolaan pertambangan mineral dan batubara harus dilaksanakan betul-betul melibatkan kemampuan lokal secara optimal. karena itu, segala *supporting* harus berbasis lokal, Fraksi PAN percaya hanya dengan demikian pertambangan mineral dan batubara memiliki eksternal effect bagi kesejahteraan masyarakat. Pengelolaan pertambangan mineral dan batubara tidak boleh bersifat

ekstratif, tetapi harus memiliki nilai tambah yang tinggi bagi bangsa dan negara.

7. RUU minerba ini belum memberikan jaminan atas penyelesaian masalah lingkungan secara tuntas dari pengelolaan pertambangan minerba. Dalam RUU ini, pelaku usaha pertambangan minerba berkewajiban memberikan dana jaminan reklamasi dan pascatambang yang bisa digunakan pihak ketiga apabila pelaku usaha tidak melakukannya. Dengan kata lain, pelaku usaha tidak diberi kewajiban tuntas dan tanggungjawab penuh untuk menyelesaikan masalah lingkungan yang ditimbulkannya.
8. Pendapatan negara dan atau daerah dari pengelolaan pertambangan Mineral dan Batubara, khususnya kontribusi dari pertambangan batubara terhadap pembangunan daerah dan masyarakat setempat penghasil batubara, belum ada kepastian memberikan kemanfaatan yang signifikan. Perumusan dan penetapan penerimaan negara bukan pajak dari hasil usaha pertambangan mineral dan batubara diserahkan sepenuhnya oleh pemerintah (pemerintah pusat).
9. Pemertintah harus menjadi subyek hukum yang kuat dalam manajemen pertambangan mineral dan batubara. Dengan menjadi subyek hukum yang kuat, maka pemerintah akan bertindak hati-hati dan dimintakan pertanggungjawaban jika terjadi kesalahan dalam pengelolaannya.

Fraksi PAN sependapat bahwa *pacta sunt servanda* harus kita hormati, tetapi klausul *rebus sic stantibus* tidak boleh kita lupakan, yang berarti bahwa sebuah perjanjian menjadi tidak berlaku (*inapplicable*) bilamana ada perubahan yang fundamental dalam konteks situasinya. Kepentingan bangsa sendiri adalah nomor satu dan paling utama kepentingan korporasi asing tidak boleh mengungguli kepentingan nasional.

Fraksi PAN berpendapat bahwa pasal 91 perlu dicabut, dan terutama pasal 169 butir a yang berbunyi: *“kontrak karya dan perjanjian karya pengusahaan pertambangan batubara yang ada sebelum berlakunya undang-undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian, bersifat diskriminatif.* Kepada perusahaan-perusahaan baru diberikan pembatasan-pembatasan yang sangat ketat, sedangkan kepada perusahaan lama yang sangat eksplotatif “dimanjakan” dengan diberikan semacam “insentif” untuk tetap melakukan kegiatan penambangan sampai masa kontraknya berakhir.

Berdasarkan pertimbangan diatas, fraksi PAN DPR-RI **Menolak** RUU tentang Pertambangan Mineral dan Batubara ini untuk disahkan menjadi Undang-undang.

4. Fraksi Partai Demokrat

Undang-undang Nomor 11 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertambangan yang telah ada pada saat ini, perlu dilakukan penyesuaian terhadap kondisi dan pra kondisi negara indonesia dalam rangka untuk mengelola dan mengusahakan potensi mineral dan batubara secara profesional, mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien dan efektif untuk menjamin pelaksanaan pembangunan nasional secara berkelanjutan.

Perubahan terhadap undang-undang dibidang pertambangan ini diharapkan akan dapat mengurangi sentralitas dalam pengelolaan pertambangan secara mandiri dengan tetap memperhatikan iklim, lingkungan, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, otonomi daerah, dan hak asasi manusia dengan mengikut sertakan swasta, masyarakat serta investor. Oleh karena itu, perlu dilakukan penataan ulang terhadap baik itu perencanaan, pengerjaan pengeboran pertambangan, pengelolaan pertambangan harus dilaksanakan secara profesional dan bertanggung jawab hingga pada tingkat pengawasan, kami berharap pemerintah dan aparat yang berwenang dapat bertindak tegas kepada siapapun yang telah melakukan eksploitasi dan melakukan penambangan berlebihan tanpa bertanggung jawab (tanpa melakukan rehabilitasi lahan) yang akan berimplikasi pada perusakan ekosistem yang dapat mengakibatkan bencana alam; longsor, banjir dan bahkan membuat kematian pada kehidupan ekosistem termasuk manusia.

Pengelolaan pertambangan secara profesional yang dimaksud adalah pengelolaan yang dapat dipertanggung jawabkan dengan tidak mengirbankan ekosistem atau lingkungan sekitarnya terutama kehidupan masyarakat setempat akibat pengeboran pertambangan mineral dan batubara serta eksploitasi pertambangan yang berlebihan. Pertambangan yang profesional di indonesia seharusnya mengutamakan pengeboran pertambangan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan atau institusi dalam negeri indonesia sendiri meskipun tidak mengesampingkan

perusahaan-perusahaan asing asalkan mendapatkan izin secara resmi dan mengupayakan penggunaan tenaga kerja lokal sehingga paling tidak, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara ini, dapat mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran di daerah.

Fraksi partai demokrat berharap, RUU ini tidak akan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Tentang Lingkungan Hidup, maupun Undang-undang lainnya, justru dapat berpedoman dan bersinergi dengan peraturan perundang-undangan tersebut termasuk juga dengan Undang-undang di bidang energi. Dan akhirnya Fraksi partai Demokrat menyetujui pembahasan dan pengesahan RUU tersebut menjadi Undang-undang.

Selain pandangan dari pada fraksi-fraksi yang ada di DPR sekiranya menjadi penting juga untuk mendengarkan keterangan para ahli yang dalam hal ini dimintakan keterangan saat mengajukan permohonan RUU Minerba yang sementara dibahas tersebut.

Harun Al Rasyid¹⁵⁸, dalam hal ini ditunjuk sebagai ahli hukum tata negara menyampaikan, RUU ini adalah termasuk kategori yang mana ? dalam undang-undang ada dua kategori, ada undang-undang organik yaitu undang-undang yang melaksanakan perintah dari undang-undang dasar dan undang-undang non-organik yang undang-undang itu dibuat tanpa ada perintah dari undang-undang dasar.

¹⁵⁸ Risalah RUU, RDPU, Jakarta, 5 September 2005.

Ini bisa di lihat mengingat dari RUU ini dalam konsideran mengingat ini disebut pasal 33 ayat (3) tidak menyebut apa pasal mana yang memerintahkan agar dibentuk RUU Tentang Mineral dan Batubara tersebut. sebagai perbandingan misalnya mengenai pemilu (pemilihan umum) ada perintah maka dibentuklah undang-undang pemilu jadi itu dihasilkan dari pembentuk undang-undang, jadi perintah dari pada Undang-Undang Dasar dibuatlah undang-undang tentang pemilu. Untuk perintah dari pada dibentuknya undang-undang tentang Minerba itu tidak ada tertera dalam undang-undang dasar. Dalam hal ini juga Harun Al Rasyid menyampaikan contoh mengenai persoalan ketenagalistrikan yang berakhir di Mahkamah Konstitusi (MK). Istilah dikuasai oleh negara mengandung pengertian lain, ada yang menganggap bahwa dikuasai oleh negara itu berarti dimiliki swasta dan perorangan tidak bisa berusaha dibidang tenaga listrik. Dalam putusan MK juga memenangkan kasus tersebut, yang dimaksud dengan dikuasai oleh negara adalah negara berarti swasta, perorangan, swasta asing, swasta nasional.

Secara historis di jaman belanda itu ada undang-undang yaitu undang-undang pertambangan, dan yang sebelumnya juga undang-undang pertambangan. Saya ingin menyampaikan bahwa dalam hukum tata negara ini disebut dengan *tehestemended* dan tidak perlu diganti dengan undang-undang baru. Cukup dirubah saja pasal-pasalnya yang sudah disesuaikan dengan perkembangan jaman, dan ini tidak jadi mutlak harus diganti secara terus menerus. Undang-undang lama itu cukup saja diganti dengan

beberapa poin yang bisa menyesuaikan dengan keadaan jaman saat ini. alternative yang saya ingin sampaikan bahwa undang-undang ini perlu diperbaiki dan tidak dirubah secara substantif.

Selain Harus Al Rasyid, ada juga ahli kebijakan pertambangan indonesia, yakni Soetaryo Sigit, ia pun menyampaikan dalam keterangan ahlinya ialah keberhasilan undang-undang Nomor 11 tahun 1967 menarik Penanaman Modal Asing (PMA) ini perlu kita utarakan karena ini akan menjadi bahan pertimbangan antara keberhasilan kita selama ini dengan berdasark pada undang-undang sebelumnya dengan apa kira-kira yang akan tercapai dengan RUU Minerba yang akan datang. Keberhasilan Undang-undang nomo 11 tahun 1967 dalam menarik PMA pertama karena kontrak karya atau PKPK2B (perjanjian karya perusahaan pertambangan batu bara) merupakan perjanjian antara pemerintah selaku principil dan pihak PMA selaku kontraktor yang disahkan presiden setelah melalui konsultasi dengan dan mendapat persetujuan dari DPR.

Di undang-undang memang dikatakan bahwa kontrak itu baru bisa dikatakan setelah melalui konsultasi dengan DPR akan tetapi kenyataannya dalam praktek selalu dengan persetujuan DPR. Biasanya DPR hanya cukup memberikan pernyataan berupa persetujuan kontrak bisa dilaksanakan dan tidak bermasalah. Sehingga kontrak karya dan PKP2B merupakan lex spesialis dari pemerintah dan DPR, dengan demikian memberikan kepastian hukum kepada kontraktor, sehingga

perjanjian langsung diberlakukan dengan secara langsung melalui perjanjian yang sudah ditanda tangani.

Kontrak karya dan PKP2B memberikan hak *conjunctive title* dan berbagai kemudahan tertentu, sebenarnya undang-undang mengatakan untuk setiap tahap pertambangan itu diperlukan pengajuan ijin dari penyelidikan umum, ke eksplorasi kemudian ke konstruksi dan lain seterusnya, akan tetapi kontrak memberikan ijin hak berkelanjutan kalau satu tahap selesai dan tidak ada hal-hal yang menyimpang dapat dilanjutkan ke tahap berikutnya. Hal yang menarik adalah apabila terjadi sengketa antara kontraktor dengan pemerintah yang tidak dapat diselesaikan secara musyawarah maka kontraktor berhak membawanya arbitrase internasional.

Sebelumnya ada kekosongan hukum di dalam urusan pertambangan di Indonesia, maka untuk mengisi kekosongan tersebut pemerintah telah menerbitkan dua peraturan, satu berupa keputusan Menteri Energi Dan Sumber daya Mineral dan satu lagi berupa peraturan pemerintah yaitu peraturan pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 maksud dari pada pemerintah ialah supaya kekosongan ini dapat terisi dengan suatu peraturan sementara yang dapat menjembatani kekosongan tersebut agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan yang tidak dikehendaki. Seperti pernah saat menjadi ketua penyusunan naskah UU No 11 tahun 1967, sekarang ini di dalam penyusunan RUU Pertambangan Minerba mengalami kesulitan yang sangat signifikan, karena tidak ada arahan jelas

dari pemerintah untuk kemana perubahan tersebut dikehendaki. Bahkan sampai keluar UU Otonomi daerah yang menghendaki perubahan UU Pertambangan Nomor 11 tahun 1967 tersebut. tetapi kalau kita mencermati antara UU No pertambangan tahun 1960 maupun 1967 naskah rencana UU pertambangan Mineral dan Batubara sekarang hanya mengacu pada pasal 33 UUD 1945 dalam mukaddimah menimbang dan mengingatnya tidak ada rujukan pada suatu ketetapan MPR ataupun UU lain dalam banyak hal rumusan kebijaksanaan dalam ketentuan RUU Pertambangan Mineral dan batu bara sangat berbeda dengan yang tercantum dalam UU Nomor 11 tahun 1967. Dimasyarakat luas banyak menimbulkan pertanyaan, apa memang perlu dilakukannya perubahan yang sangat signifikan dan apa hal-hal baru yang diatur dalam RUU Mineral dan Batubara tersebut. adapun yang menjadi pembeda antara UU No 11 tahun 1967 dengan RUU Mineral dan Batu Bara, diantaranya ialah dasar hukum dan bentuk perijinan usaha pertambangan yang tidak lagi dikenal kuasa pertambangan, tapi yang dikenal hanya ijin usaha biasa diadakannya desentralisasi wewenang pengurusan pengolahan pertambangan dari pemerintah pusat dan ke pemerintah daerah, ini sebagai konsekuensi dilaksanakannya otonomi daerah. Dalam UU No 11 tahun 1967 mengenal adanya penggolongan usaha pertambangan, kemudian adanya pemberian perlakuan yang sama pada PMA dengan penanaman modal lainnya. Sebenarnya kata PMA tidak disebutkan secara jelas perbedaan antara PMA dan lainnya, RUU Minerba hanya mengatur hal-hal yang berkenaan

dengan lingkungan hidup, pengembangan masyarakat, pemberdayaan rakyat setempat dan lain-lain yang belum sempat diatur dengan UU sebelumnya.

Adapun mengenai wewenang pengurusan pengolahan pertambangan menurut RUU Mineral dan Batu Bara ini, baik pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota berwenang membuat peraturan perundangam pengolahan pertambangan mineral sesuai dengan lingkup kewenangan masing-masing. catatan disini ialah bahwa dalam pelaksanaannya terjadi tumpang tindih dan rebutan kewenangan dan hal ini sudah sangat terlihat ditingkatan daerah. Banyaknya kabupaten yang tidak rela menyerahkan pengelolaannya kepada provinsi walaupun menyangkut antar wilayah kabupaten/kota. Kemudian, suatu hal yang baru yang terdapat dalam RUU ini ialah, adanya pengelompokan usaha pertambangan bukan pengelompokan bahan galian, yakni pengelompokan pertambangan mineral radioaktif, pertambangan mineral logam dan batu bara dan pertambangan bukan logam dan batu bara. Penggolongan usaha ini berkaitan dengan kewenangan pemberian ijin dan pelaku usaha, dan tidak ada kejelasan yang dikehendaki dengan adanya penggolongan tersebut.

Sebagai catatan terakhir masyarakat pertambangan indonesia tetap berharap undang-undang pertambangan baru disusun dengan dasar pedoman sebagai berikut ; pertama, tetap menjadikan pasal 33 UUD 1945 sebagai acuan pokok, dapat menjabarkan hakekat dan khas pertambangan

secara jelas yakni tidak *quick building*, resiko tinggi dan lain sebagainya. Ketiga, cukup mengatur hal-hal yang pokok saja tetapi harus berkelanjutan dan dapat dilengkapi dengan pelaksanaan lainnya yang perlu diatur dalam peraturan turunan.

Dalam hal ini juga, Ryaas Rasyid dalam pandangannya, yakni mengenai persoalan kewenangan daerah dalam mengurus urusan pengelolaan pertambangan ditingkatan daerah hingga lintas kabupaten/kota di wilayah provinsi. Ryaas Rasyid mengkhawatirkan urusan pertambangan yang menjadi urusan daerah yang tertuang dalam Undang-undang No 22 tahun 1999 itu direduksi dengan RUU tersebut, disamping itu juga adanya UU 32 yang tidak lagi akan mengurus urusan pengelolaan sumber daya alam. Persoalan urusan kewenangan antar daerah tersebut akan menimbulkan persoalan yang sangat serius ditingkatan daerah, sehingga menjadi penting untuk tetap memperhatikan urusan kedaerah di dalam RUU Mineral dan Batu bara tersebut.

Kewajiban pemerintah pusat untuk melakukan supervisi kepada pemerintah daerah, sekiranya melalui peraturan-peraturan daerah. Aturan kepala daerah juga mnejadi penting untuk diperhatikan sebagai bentuk prosedural penyelenggaraan dalam batas mana hal apa saja yang bisa dan tidak bisa dilakukan. Persoalan regulasi yang di daerah sering mendapat permasalahan serius, aturan-aturan yang dibentuk ditingkatan daerah tidak sesuai dengan apa yang diharapkan pemerintah pusat. Acuan-acuan standar minimum pelayanan, acuan mengenai prosedural, syarat-syarat

dan segala macam bentuk itu perlu diperbaiki oleh pemerintah pusat dan bisa ditindaklanjuti ditingkatan daerah.

Sekarang ini ada banyak sekali kejadian yang sangat merusak tatanan pengelolaan sistem pertambangan di Indonesia. Ada beberapa wilayah yang ada di Indonesia terjadi persoalan masalah ijin, Kalimantan Selatan dan Sumatera dalam satu wilayah daerah telah mengeluarkan ijin untuk mengelola sumber daya alamnya, namun wilayah yang diberikan ijin sementara dikuasai oleh perusahaan lain. Pemerintah daerah mengeluarkan ijin dengan alasan ada beberapa wilayah yang seharusnya dikelola oleh perusahaan sebelumnya masih dalam keadaan “*nganggur*” atau Lahan tidur, sehingga pihak pemerintah memberikan ijin kepada pihak perusahaan lain untuk mengelolanya. Sebenarnya, ini perlu ditekankan dengan pemberian sanksi kepada perusahaan yang telah mendapatkan ijin, jika tidak dikelola secara seksama dan benar maka ada kemungkinan untuk diberikan sanksi dari pihak pemerintah atau dalam hal lain bisa diberikan kepada perusahaan lain untuk dikelola.

Persoalan daerah lainnya, seperti batas kewenangan daerah, ada beberapa kabupaten yang ada di Indonesia, wilayah pertambangannya dibawah kendali BUMN dan daerah tersebut tidak bisa mengeluarkan ijin, karena ijin didapatkan dari pemerintah pusat dan masa berlakunya masih panjang yang telah disepakati di masa lampau. Sekiranya itu yang paling penting dalam hal pembahasan kewenangan pengelolaan yang ada

ditingkatkan daerah dan pemerintah pusat untuk bisa lebih diperhatikan lagi, agar dikemudian hari tidak terjadi masalah.

2. Gagasan pengajuan Rancangan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS).

1) Memahami Sistem, jaminan Sosial Nasional

Rancangan Undang-undang (RUU) tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial telah disahkan dalam sidang paripurna yang berlangsung malam hari itu, disetujui dengan aklamasi oleh semua fraksi yang ada di DPR. Hal ini merupakan suatu langkah maju dalam sistem dan penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia. Meskipun begitu, langkah maju tersebut tetap memerlukan pengawasan dalam implementasinya nanti.¹⁵⁹

Jaminan sosial merupakan suatu kebutuhan yang dalam konstitusi Indonesia pun terdapat secara tersirat. Dalam konstitusi, disebutkan bahwa dibentuknya negara Republik Indonesia bertujuan untuk, yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa Indoensia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan negara yang diatur dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut ditegaskan kembali dalam pasal 28H ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), dan

¹⁵⁹ Risalah RUU tentang BPJS, Jakarta, 11 Januari 2011.

pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk mewujudkan jaminan sosial rakyat Indonesia, dibangun sistem jaminan sosial berdasarkan UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Tujuan dibangunnya sistem jaminan sosial nasional adalah untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya. Sistem jaminan sosial nasional diselenggarakan berdasarkan pada asas kemanusiaan, asas manfaat, dan asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia serta sembilan prinsip yaitu :

1. Kegotong royongan;
2. Nirlaba;
3. Keterbukaan;
4. Kehati-hatian;
5. Akuntabilitas;
6. Portabilitas;
7. Kepesertaan bersifat wajib;
8. Dana amanat;
9. Hasil pengelolaan dana jaminan sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan peserta.

Lima jenis program jaminan sosial meliputi ;

1. Jaminan kesehatan;
2. Jaminan kecelakaan kerja;
3. Jaminan hari tua;
4. Jaminan pensiun;
5. Jaminan kematian.

Dalam hal pembahasan RUU tentang BPJS ini ada beberapa pakar yang dihadirkan sebagai ahli yang dipercayakan untuk memberikan masukan secara akademik, diantaranya Erman Rajagukguk, Iman Putra Sidin, Sulastomo, dan Haris Eko Santoso. Adapun yang memberikan keterangannya ialah Sulastomo, yakni Proses terbentuknya undang-undang nomor 40 tahun 2004 tentang sistem jaminan sosial nasional awalnya sebenarnya di inspirasikan krisis ekonomi tahun 1998 Indonesia diwaktu itu di prediksi akan paling lambat penanganan *recovery*nya yang disebabkan Indonesia belum memiliki program jaminan sosial yang mencakup seluruh masyarakat Indonesia. Memang pada saat itu sudah ada Jamsospek, Taspen, Akses dan Assabri, namun negara Indonesia belum mempunyai tabungan yang cukup dalam hal penanganan krisis akibat dari pergantian rezim pada tahun 1998.

Konstalasi bahwa indonesia paling lambat dalam hal penanganan *recovery* tersebut telah dibahas dalam sebuah seminar yang dilakukan di Singapura pada tahun 1968, Indonesia telah diprediksi paling lambat, karena Indonesia tidak mempunyai tabungan nasional yang besar untuk bisa digunakan. Mungkin masih jelas diingatan kita semua, pada saat Presiden Soeharto akan melaksanakan nasihat dari Prof. Steve Hanke untuk mematok rupiah tapi tidak bisa karena tidak mempunyai cadangan devisa yang cukup besar. Sedangkan Malaysia mampu mematok ringgitnya oleh karena Mahatir memiliki cadangan Tabungan sosial yang sangat besar dari Imploy Propident Play sehingga Malaysia lebih dulu

dibanding Indonesia. Melalui hal itu juga pada saat itu Dewan Pertimbangan Agung (DPA) telah menyampaikan pertimbangan dengan Nomor 30/DPA/2000 kepada Presiden Habibie tertanggal 3 Oktober 2000 agar segera dibentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Nasional. Jadi Ide awal dari pada pembentukan SJSN ini ialah untuk mengatasi krisis ekonomi. Melalui hal itu juga, Presiden pada saat itu memerintahkan membentuk tim SJSN yang bertugas merumuskan naskah akademik dan RUU SJSN. Demikian juga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah merespon pentingnya Program jaminan sosial dengan mengeluarkan keputusan MPR Tap Nomor 10/MPR/2001 yang menugaskan Presiden untuk membentuk SJSN dalam rangka memberikan perlindungan sosial yang menyeluruh dan terpadu. Bahkan MPR juga telah memberikan landasan konstitusi yang lebih kuat dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 ayat 2 yang berbunyi “negara mengembangkan Sistem jaminan Sosial bagi seluruh rakyat dan memperdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”, ini terjadi pada masa sidang perbantuan ke-4 Tahun 2002. Meskipun demikian untuk mewujudkan pertimbangan dan amanat konstitusi tersebut ternyata sangat tidak mudah, tim penyusun memerlukan waktu tiga setengah tahun untuk menyelesaikan tugasnya setelah melalui proses penyusunan naskah akademik dan RUU SJSN yang sampai bisa direvisi sebanyak 56 kali sebelum diberikan pengantar oleh Presiden Megawati Soekarno Putri pada bulan Januari 2004 dan setelah melalui 2 (dua) kali sidang kabinet dan

disahkan sebagai Undang-Undang pada tanggal 19 Oktober 2004. Jadi pembahasan di DPR menelan waktu sekitar 9 bulan, tim SJSN pada waktu itu juga memperoleh bantuan konsultasi dari Uni Eropa.

Mengingat ada beberapa hal yang tertuang dalam UU SJSN ini masih menjadi bahan masukan dalam penyusunan RUU BPJS tersebut. Sekiranya ada beberapa hal yang menjadi bahan perhatian serius yang perlu kita pahami secara bersama, yakni :¹⁶⁰

Pertama, sifat kegotongroyongan yang komprehensif untuk menjamin terwujudnya berkejahteraan dan berkeadilan sosial dalam hal dari interdusi mekanisme asuransi sosial dan bukan tabungan didalam penyelenggaraan SJSN.

Kedua, pendekatan indekatif bukan pendekatan kelompok masyarakat atau manfaat jaminan sosial agar tidak terjadi tumpang tindih dan terkesan diskriminatif dalam penyelenggaraannya. Program Jaminan Sosial harus bisa dirasakan semua lapisan masyarakat, kaya atau miskin harus tercakup dalam suatu pendekatan UU. Program jaminan sosial ini harus mampu mengintegrasikan kepada seluruh masyarakat yang ada diwilayah negara Indonesia, dengan demikian sistem jaminan sosial yang dicita-citakan bisa terimplementasi secara baik dan benar. Masyarakat yang memiliki kemampaun harus disamakan dengan masyarakat yang tingkat keampuannya berada dibawah rata-rata, akibatnya tidak ada lagi

¹⁶⁰ Risaalah RUU BPJS, PANJA, 30 Mei 2011.

perbedaan yang dirasakan diantaranya dan dengan begitu juga biaya pengurusan akan lebih menekan biaya.

Ketiga, hukum *the law of number* atau *the law of average* untuk meningkatkan daya saing ditengah mekanisme pasar yang berlaku, jadi tidak bermimpi Undang-undang Jaminan Sosial ini akan merusak mekanisme pasar dan bahkan harus bekerja dalam bersaing dengan mekanisme pasar, sentralitas penguimpulan iuran, disetntalisis dalam pemanfaatan iuran sesuai kebutuhan daerah, selain itu sesuai dengan prinsip asuransi, dalam hal ini asuransi sosial juga semakin tidak memberikan ketidakpastian dan belum menjamin terselenggaranya konsep kontabilitas.

Keempat, ini juga khas dengan indonesia, yakni integrasi sistem pelayanan dan pembiayaan dalam penyelenggaraan program jaminan kesehatan untuk mencapai tingkat efisiensi yang setinggi-tingginya, inilah yang dikenal dengan *minutes held car* konsep pelayanan terstruktur, menetapkan harga dan plapon obat, menetapkan profektif sistem, serta [rogram penjaga mutu dan biaya pelayanan kesehatan.

Kelima, Didalam pelayanan program pensiun menerapkan konsep manfaat pasti dengan transisi 15 tahun tanpa memperhitungkan iuran yang mestinya tertunda, karena itu diperlukan masa transisi sedikitnya 15 tahun bagi penyelenggaraan program pensiun sehingga visibel dan sesuai dengan kemampuan memberi kerja dan penerima kerja. Oleh karena itu, tidak

seluruh pemberi kerja mampu memberikan bantuan pensiun, jadi harus diberikan tenggang waktu untuk visibel dan layak.

Keenam, jaminan negara sesuai pasal 88 Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 yang berbunyi, peranan pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan khusus guna menjamin terpeliharanya tingkat kesehatan keuangan badan penyelenggara jaminan sosial, karena mewajibkan negara dan pemerintah harus konsekuen mampu menjamin tingkat kesehatan keuangannya.

Ketujuh, memperhatikan realita yang ada bahwa Indonesia telah memilih 4 (empat) BUMN penyelenggara program jaminan sosial, untuk itu keempatnya diwajibkan menyesuaikan diri dengan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 dari bentuk hukum, legalitas badan penyelenggara, operasional dan manfaat yang diberikan. Dalam memberikan jaminan kesehatan antara PT. Jamsostek dengan Askes itu berbeda dan itu harus disesuaikan salah satunya. Selain itu juga harus mengakomodir suasana demokratisasi, sekiranya ini juga penting dan di dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 masih membuka peluang BPJS diluar dari keempat yang disebutkan diatas. Selain sebagai penjamin bagi kehidupan masyarakat, Undang-undang ini juga bisa menumbuhkembangkan sikap kehati-hatian di dalam pembentukan BPJS yang baru. Sebenarnya di dalam hal pembentukan BPJS itu dibutuhkan sebuah skenario makro atau *the roow map* untuk dapat melaksanakan SJSN dengan sasaran dimasa depan. Semoga saja dengan adanya BPJS ini bisa akan lebih meningkatkan

jaminan sosial bagi seluruh rakyat yaitu jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun dan jaminan kematian, semula juga dirancang jaminan pemutusan hubungan kerja di PHK namun dihapus, mengingat sudah termaktub di dalam Undang-undang nomor 13 tahun 2003 tentang pemutusan ketenagakerjaan.

Persoalan SJSN ini sangat penting dibicarakan, karena menyangkut hak hidup dan kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, apa yang menjadi tujuan bernegara bisa terimplementasikan secara baik dan benar. Selain yang disampaikan oleh Sulastomo, ada juga yang disampaikan oleh Irman Putra Sidin, yakni spirit dari pada pembentukan Undang-undang ini ialah bagaimana UUD tahun 1945 bisa memberikan jaminan secara konstitusional bagi seluruh masyarakat Indonesia. UUD tahun 1945 menegaskan secara tegas bahwa setiap warga negara memiliki hak dalam pasal 28A yang kemudian dikonfirmasi bahwa negara wajib mengembangkan Sistem jaminan Sosial Nasional itu untuk seluruh rakyat Indonesia. Maka dari itu, konstruksi-konstruksi konstitusional yang kemungkinan terjadi dalam Undang-undang SJSN itu dipersoalkan secara konstitusional ketika negara tidak bisa memberikan jaminan sesuai amanah UUD. Selain itu juga, ada perdebatan yang sangat menarik mengenai kewenangan yang mengurus urusan jaminan sosial ditingkatan pusat dan daerah, sedangkan ada amanah konstitusi yang dijamin bahwa daerah diberikan kewenangan secara sama dalam mengurus urusan pemerintahan sendiri. Setelah diputuskan oleh Mahkamah

Konstitusi pasal 5 UU SJSN itu memberikan sebuah paradigma baru kepada daerah bahwa dalam hal mengurus urusan jaminan sosial harus berdasar kepada pemerintah pusat yakni sistem jaminan sosial secara nasional. Jadi Undang-undang itu politik legislasinya ialah, selain pemerintah pusat ada pemerintah daerah guna mengatur eksistensi pengembangan sistem jaminan sosial tersebut. dengan demikian, disaat berbicara mengenai undang-undang BPJS ini merupakan rujukan dari pada Undang-undang SJSN yang menjadi tindak lanjut dari jaminan sosial.

Catatan terakhir yang disampaikan oleh Irman Putra Sidin ialah, setelah mencermati RUU BPJS tersebut, ia menyampaikan sekiranya ada perbedaan dalam sistem ketatanegaraan kita, menurut Irman tentang keberadaan Panitia-panitia seleksi itu diserahkan saja kepada pihak BPJS sendiri atau bisa dibentuk panitia *Ad Hoc* dalam hal proses rekrutmen jabatan itu langsung saja diberikan kepada preside tanpa melalui panitia-panitia seleksi ditingkatan DPR. Disaat proses rekrutmen ini diserahkan kepada presiden maka itu merupakan tanggung jawab dari presiden sebagai kepala negara dan pemerintahan.

2) Status Hukum dan Kelembagaan BPJS

Sesuai dengan yang telah disampaikan diatas, maka dalam hal ini terdapat hal yang penting untuk dibahas dan diawasi impleentasinya dalam pembentukan BPJS nanti, yaitu status Hukum, dan kelembagaan

(kepengurusan dan pertanggungjawaban pengurus, serta pengelolaan dana amanat) BPJS.

1. Status Hukum BPJS

Perdebatan status subyek hukum BPJS setidak-tidaknya menawarkan kepada masyarakat dua opsi yakni sebagai berikut :

- a. Badan hukum badan penyelenggara jaminan sosial bersifat Privat, Perum atau persero (BUMN);
- b. Badan hukum badan penyelenggaraan jaminan bersifat Publik seperti lembaga negara dan atau badan hukum pendidikan atau badan hukum wali amanat.

Dalam menentukan status hukum BPJS, maka harus mendasarkan pada 9 (sembilan) prinsip dalam membangun sistem jaminan sosial nasional yang diatur dalam UU nomor 40 tahun 2004 tentang sistem jaminan sosial nasional. Setidaknya terdapat tiga prinsip yang menjadi ukuran penentuan status hukum BPJS yaitu prinsip Nirlaba, prinsip dana amanat dan prinsip hasil pengelolaan dana jaminan sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan peserta, ketiga prinsip tersebut menjadi jiwa dalam menentukan status hukum BPJS yaitu :

- a. BPJS dalam mengelola usaha tidak berorientasi pada keuntungan BPJS dan memberatkan peserta tetapi mengutamakan penggunaan hasil pengembangan dana untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi seluruh peserta;

- b. Iuran dan hasil pengembangannya merupakan dana titipan dari peserta untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kepentingan peserta jaminan sosial;
- c. Hasil pengelolaan dana jaminan sosial tidak untuk pemegang saham para pengelola BPJS. Hasil pengelolaan dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besarnya kepentingan peserta.

Berdasarkan prinsip tersebut dengan sendirinya menolak status hukum BPJS sebabagai persero terbatas atau bentuk usaha milik negara seperti BUMN (persero). Hal tersebut disebabkan karena hasil pengelolaan BUMN menggunakan prinsip-prinsip mencari keuntungan perusahaan.

Pemilihan bentuk bdana hukum badan penyelenggaraan jaminan sosial dalam RUU badan penyelenggara jaminan sosial sesungguhnya harus didasarkan sekurang-kurangnya:

- a. Besarnya manfaat yang diterima seluruh rakyat Indonesia sebagai peserta;
- b. Minimnya resiko yang harus ditanggung seluruh rakyat indonesia bilamana terjadi *abuse of power* (penyalahgunaan wewenang);
- c. Besarnya peranan pemerintah di dalamnya, sebab bagaimanapun badan penyelenggara jaminan sosial adalah lembaga yang menguasai hajat hidup orang banyak.

3) Kelembagaan BPJS

Bentuk kelembagaan BPJS yang disepakati dengan disahkannya UU Nomor 24 tahun 2011 tentang BPJS ialah Multi. Semula terdapat usulan DPR bahwa bentuk BPJS mengarah pada bentuk tunggal yang mencakup dan mengelola 5(BPJS) jaminan sosial, yaitu : jaminan

kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian. Sementara itu, dalam usulan pemerintah, pembentukan BPJS tidak tunggal tetapi lebih dari satu BPJS. Menjelang akhir Oktober 2011, disepakati bahwa bentuk kelembagaannya ialah multi, dalam arti terdapat 2 BPJS bidang kesehatan dan BPJS bidang ketenagakerjaan.

Pada tahap awal (sebelum pengesahan UU tentang BPJS) pemerintah mengusulkan untuk dibentuk 2 (dua) kelompok BPJS. Pada tahap selanjutnya, dalam hal dianggap perlu, pemerintah mengusulkan agar dapat dibentuk BPJS baru dengan Undang-Undang. Pada tahap awal pembentukan 2 (dua) kelompok BPJS tersebut didasarkan pada durasi risiko dan pengelolaan dana yang menjadi karakteristik program-program jaminan sosial, yaitu :

- a. BPJS kesehatan, kecelakaan kerja, dan kematian yang menyelenggarakan program jaminan kesehatan, program jaminan kecelakaan kerja, dan program kematian kerja; dan
- b. BPJS ketenagakerjaan meliputi pensiun dan hari tua yang menyelenggarakan jaminan pensiun dan program jaminan hari tua.

Pembentukan BPJS itu sendiri, selain merujuk pada UU tentang sistem jaminan sosial nasional, juga harus merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat membentuk BPJS Daerah berdasarkan peraturan daerah. Berdasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi, maka dengan sendirinya pembentukan

BPJS tunggal sulit dilakukan. Hal ini karena pemerintah daerah dapat membentuk BPJS daerah berdasarkan Perda.

Berdasarkan pada putusan tersebut, maka selain mengacu pada UU Nomor 40 tahun 2004 tentang sistem jaminan sosial nasional dengan sendirinya pembentukan BPJS harus mengacu pada UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah hanya menentukan 6 (enam) urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, yaitu :

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan fiskal nasional;
6. Agama.

Sesuai ketentuan pasal 22 dan pasal 167, pemerintah daerah berkewajiban pengembanaan jaminan sosial. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah tersebut, pada dasarnya, pengembangan jaminan sosial merupakan kewajiban daerah. Meski demikian, negara dalam hal ini pemerintah pusat sesuai amanat konstitusi berkewajiban mewujudkan kesejahteraan rakyat.

3. Jalan Panjang Undang-undang Pemerintahan Daerah dari UU No.22 Tahun 1999 sampai UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia Merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undag-Undang Dasar. Demikian pula selanjutnya, dalam pergantian Undang-Undang Dasar seperti dalam UUDS 1950- otonomi tetap tercantum bahkan lebih dijelaskan. Pada masa Republik Indonesia Serikat, prinsip-prinsip otonomi tetap dijalankan pada negara-negara bagian atau daerah bagian. Bahkan Undang-undang yang pertama dibentuk masa Indonesia merdeka yaitu UU No 1 Tahun 1945 mengatur mengenai otonomi. *Berdasarkan kenyataan-kenyataan itu tidaklah berlebihan apabila otonomi dapat dipandang sebagai salah satu sendi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam perumahan Indonesia Merdeka.*¹⁶¹

Dalam hal ini Penulis tidak akan terlalu jauh mengkaji mengenai gagasan dibentuknya sistem otonomi daerah yang sampai saat ini masih tetap berlaku dinegara Indonesia. Persoalan yang muncul kemudian ialah

¹⁶¹ Bagir Manan, *Menyongsong fajar Otonomi Daeah*, Yogyakarta : Pusat Studi Hukum FH UII, Cetakan Ke 3, 2004, Hlm. 21-22.

apakah dengan beberapa perubahan mengenai Perundang-undangan yang mengatur tentang Pemerintahan daerah itu sudah masuk dalam kategori Hukum Progresif atau tidak. Inilah sekiranya titik letak substansi kajian yang akan dilakukan oleh peneliti, peneliti juga hanya membatasi kajian tentang pembentukan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Akan tetapi, peneliti juga akan sedikit mengkaji landasan lahirnya UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU Nomor 22 Tahun 1999 juga memiliki beberapa landasan bagi kelahirannya. Tentunya secara umum, landasan-landasan yang dimaksud dapat dilihat dari beberapa konsideran undang-undang ini sendiri, yakni sebagai landasan-landasan yang digunakan untuk mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Landasan-landasan tersebut adalah landasan filosofis, yuridis, sosiologis (sosial budaya), politik dan ekonomis. Landasan filosofis kelahiran Undang-undang ini, sama seperti sebelumnya, yaitu Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia. Salah satu sila yang ditekankan kembali pemahamannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah Sila Kelima yang berbunyi “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Keadilan sosial bermakna Universal yang mencakup seluruh aspek kehidupan, apakah keadilan dalam bidang hukum, dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan sebagainya. Oleh karena itu, penting sekali makna keadilan tersebut dapat dipahami lebih konkret dalam penyelenggaraan Otonomi

daerah. Agaknya berdasarkan pengalaman sebelumnya, di mana prinsip desentralisasi tidak dijalankan semestinya, dan bahkan yang terjadi malah praktek sentralisasi. Praktek ini tidak saja dipandang kurang dapat mengakomodasi berbagai aspirasi atau kepentingan daerah dalam banyak hal, tetapi juga telah memberi peluang epada pusat untuk menjalankan sistem pemerintahan yang cenderung otoritaria, yang jauh meninggalkan prinsip-prinsip keadilan sebagaimana tertuang dalam sila kelima Pancasila. Jika dibiarkan begitu saja, jelas pada akhirnya memberi peluang disintegrasi bangsa yang luas. Penekanan sila kelima tersebut juga berarti bahwa sila-sila lainnya ikut termasuk didalamnya, karena pancasila merupakan rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan antara satu sila dengan sila lainnya.¹⁶²

Adapun landasan yuridis lahirnya Undang-undang No 22 Tahun 1999 adalah berbagai peraturan perundang-undang, yang meliputi¹⁶³:

1. Pasal 1 ayat (1), pasal 5 ayat (1), pasal 18, dan pasal 20 ayat (1) UUD 1945.
2. Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang pokok-pokok reformasi pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sebagai haluan negara.
3. Ketetapan MPR RI no. X/MPR/1998 tentang penyelenggaraan negara .yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
4. Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia.

¹⁶² Sayuti Una, *Peregseran Kekuasaan Pemerintah Daerah, Menurut Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta : UII Press, 2004. Hlm. 143-144.

¹⁶³ *Ibid*, Hlm. 143-144.

5. Undang-undang No 4 tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD (lembaga negara tahun 1999 no 24, tambahan lembaran negara No 3811).

Melalui UU No 22 tahun 1999, prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah dijadikan pedoman dalam undang-undang ini adalah sebagai berikut :¹⁶⁴

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi batas wilayah administrasi. Demikian pula dikawasan – kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonomi.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi di letakkan pada daerah propinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.

¹⁶⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa, Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Reformasi*, Malang : Setara Press, 2015, Hlm. 172.

8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintahan kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dari prinsip-prinsip ini nyatalah sendi-sendi otonomi telah terpenuhi. Sendi-sendi otonomi yang dimaksud adalah : (1) *sharing of power* (pembagian kekuasaan), (2) *distribution of income* (pembagian pendapatan), dan (3) *empowering* (kemandirian administrasi pemerintah daerah).¹⁶⁵

Berikutnya landasan politis lahirnya Undang-undang No 22 Tahun 1999, dalam huruf b konsideran di katakan “bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi.” Paling tidak, ada dua poin yang terkandung dalam rumusan tersebut, yaitu bahwa pentingnya prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan bahwa prinsip-prinsip demokrasi tersebut tidak dijalankan semestinya pada penyelenggaraan otonomi daerah sebelumnya.¹⁶⁶

Jadi Indikator demokrasi yang dapat dipandang, bukan saja adanya kesempatan rakyat untuk mempergunakan hak-haknya secara bebas, damai dan rahasia dalam suatu pemilihan umum, tetapi juga ditandai oleh pemberian hak-hak rakyat secara luas. Seperti rakyat berhak untuk

¹⁶⁵ Ni'matul Huda, *Ibid*, Hlm 173.

¹⁶⁶ Sayuti Una, *Op, cit*, Hlm. 145.

mencalonkan dan dicalonkan dalam jabatan publik, bebas dalam berekspresi, dapat mengkritisi perilaku dan kebijakan pemerintah dalam berbagai bidang, mendapatkan informasi, membentuk dan bergabung dalam kegiatan organisasi, dan sebagainya. Kriteria-kriteria dan indikator-indikator tersebut melahirkan suatu pemahaman demokrasi secara universal, yaitu pemahaman demokrasi yang tidak *ethnosentrisme*, tetapi juga membuka peluang untuk berasimilasi dengan nilai-nilai lokal dalam lingkungan politik tertentu. Pemahaman demokrasi yang universal, di mana demokrasi tidak lagi dipahami dari segi substantifnya saja dengan memberikan apa yang menjadi hak-hak rakyat, namun juga dilihat dari segi proseduralnya, yaitu bagaimana mekanisme penyampaian hak-hak tersebut.¹⁶⁷

Demikian juga mengenai landasan sosiologis, yakni berbagai prinsip atau nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat yang dijadikan dasar bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Rumusan *mempertahankan potensi dan keanekaragaman daerah* dalam konsideran huruf b, dapat dikatakan sebagai suatu pengakuan bahwa bangsa Indonesia memiliki keanekaragaman yang luas, baik dari sisi suku, budaya, adat dan sebagainya. Keanekaragaman tersebut tidak mungkin untuk dijadikan suatu keseragaman (*uniformity*), melainkan tetap mengakui perbedaan di bawah negara kesatuan, sebagaimana maksud semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*. Tetapi keanekaragaman tersebut tidak akan terakomodasi dengan baik

¹⁶⁷ Sayuti Una, *Ibid*, Hlm. 146.

selama segalanya diatur oleh pusat (sentralisasi), dan daerah tidak diberi kesempatan untuk mengembangkan berbagai keanekaragaman adat dan budayanya secara lebih luas. Oleh karena itu, diperlukan suatu undang-undang mengenai otonomi daerah yang dapat mengakomodasi keanekaragaman budaya bangsa yang tersebar luas dari sabang hingga merauke.¹⁶⁸

Terakhir mengenai landasan ekonomi, yakni berbagai pertimbangan ekonomis dalam penyelenggaraan otonomi daerah, penting untuk disadari, bahwa secara geografis denaga Indonesia merupakan negara kepulauan, sehingga antara pusat dengan daerah atau daerah yang satu dengan daerah yang lainnya tidak saja berjauhan letaknya tetapi juga dipisahkan oleh pulau-pulau.kondisi yang demikian tidak akan efektif apabila hanya dikelola oleh pemerintah pusat, oleh karena kebutuhan suatu daerah belum tentu ssama dengan keinginan pusat. Akibatnya bukan saja proses pembangunan mengalami hambatan karena besarnya biaya yang akan dikeluarkan, namun juga hasil-hasil pembangunan tersebut tidak dapat dinikmati secara merata oleh rakyat karena berbedanya kebutuhan daerah dengan keinginan pusat atau karena hasil-hasil pembangunan memang hanya berputar di sekitar metropolitan saja. Di sinilah perbedaan antara negara yang memiliki wilayah luas, Indonesia misalnya, dengan negara-negara kecil lainnya. Bagi negara-negara yang memiliki wilayahnya kecil, seperti halnya singapura, maka pemerintahan daerah

¹⁶⁸ Sayuti Una, *Ibid*, Hlm. 149.

yang disentralisasi dirasakan kurang perlu karena segala sesuatunya dapat ditangani oleh pemerintah pusat secara langsung.¹⁶⁹

Sehubungan dengan ini, Syaukani HR, fan Gaffar, dan Ryaas Rasyid Mengatakan :¹⁷⁰

Otonomi daerah yang dicanangkan seperti sekarang ini diharapkan akan mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, di samping menciptakan pembangunan antar daerah di Indonesia. Kebijakan pembangunan yang sentralistik dampaknya sudah diketahui, yaitu ketimpangan antar daerah, terutama antara Jawa dan luar Jawa dan antara Indonesia bagian barat dan Indonesia bagian timur. Ahli pembangunan ekonomi regional sudah melakukan kajian yang intensif akan hal itu.

Oleh karena itu, dengan harapan perbaikan persoalan yang berada di dalam Undang-undang sebelumnya tidak lagi terulang, guna menatap masa depan berbangsa dan bernegara secara baik dan benar. Maka undang-undang ini diharapkan bisa menjadi peranti perubahan yang secara substansial dalam bernegara. Dengan berbagai macam alasan yang dikemukakan diatas, maka diundangkanlah UU No 22 Tahun 1999 tersebut.

Dengan tidak menafikan keberadaan yang mulai mencuat pada saat itu, persoalan mengenai gagasan merubah UU No 22 Tahun 1999 untuk bisa disesuaikan dengan keadaan ketatanegaraan yakni, Amandemen UUD 1945.

¹⁶⁹ Sayuti Una, *Ibid*, Hlm149-150.

¹⁷⁰ Syaukani HR, Affan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2002, Hlm 211.

Persoalan mengenai Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 masih saja jauh dari harapan implementasi secara maksimal., belum lagi ditambahkan dengan berbagai persoalan bangsa lainnya yang memang dianggap tidak lagi memberikan harapan perbaikan secara sistematis dan terorganisir.

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang No 22 Tahun 1999 yang terkesan tidak terkontrol, sebagaimana sinyal dari Depdagri, diakui memang ada benarnya. Selain tarik menarik antara pemerintah pusat dan daerah dalam bidang kewenangan, juga muncul permasalahan dalam hal kepegawaian. Lebih dari itu, muncul pula fundamentalisme daerah yang semakin kuat yang sering diistilahkan dengan “putra daerah” dalam mengisi kekosongan berbagai jabatan publik. Oleh karena itu dirasa perlu untuk menarik kembali kewenangan yang dirasa telah lepas kontrol.¹⁷¹

Kelanjutan berisi polemik yang tak berujung soal perlu tidaknya revisi pihak pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan kalangan pengusaha, dengan berbagai latar belakang dan alasannya masing-masing mendukung revisi. Sementara pemerintah kabupaten/kota, LSM para peneliti, berada pada posisi yang berlawanan. Pemberlakuannya pada tanggal 1 Januari 2001 tidak menyurutkan polemik, bahkan semakin menguat. Dari berbagai pemberitaan media masa, wacana seminar atau hasil penelitian. Kritik atas UU No 22 tahun 1999 tentang otonomi dan pemerintah daerah dan UU No 25 Tahun 1999 tentang perimbangan

¹⁷¹ M Thalhan, *Hukum Daerah Dan Desentralisasi di Indonesia*, Yogyakarta : Total Media, 2010, Hlm. 136.

keuangan pusat dan daerah kerap diangkat ke permukaan antara lain sebagai berikut :¹⁷²

1. Pada tataran umum paket undang-undang ini tidak memperhatikan konteks kelahirannya yang diluputi oleh suasana transisi, abnormal, dan krisis. Dalam kaita itu, muncul perhatian bahwa UU no 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang telah dibangun berdasarkan asumsi bahwa Indonesia telah berada pada fase sistem politik demokrasi.
2. Defenisi desentralisasi dalam undang-undang masih berorientasi pada *administrative desentralitation* yang menekankan *the delegation of authority* dan bukan *policial decentralization* yang menekankan *the devoluttion* yang menekankan *the devilusioner*. Sebagaimana terlihat dalam rumusan pasal (e) UU No 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah dan pemerintah daerah.
3. Adanya ketidakjelasan bahkan terkesan permainan kata-kata, mengenai arsitektur pembagian wewenang pusat dan daerah. Mengenai arsitektur pembagian keuangan pusat dan daerah sebagaimana dalam pasal 7 ayat (1) UU No 22 tahun 1999. Terkesan, dari segi porsi kewenangan, UU ini bernuansa federal karena menyerahkan hampir semua urusan kepada daerah kecuali bidang poltik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama., serta kewenangan lainnya. Rumusan “kewenangan lainnya” ini tidak jelas, namun hal itu kemudian terasa jelas nuansa sentralistiknya saat dalam aturan penjabaran PP No 25 tahun 2000. Kewenangan lain itu berarti: 218 wewenang pemerintah pusat yang dikelompokkan dalam 25 bidang. 111 wewenang untuk provinsi yang dikelompokkan dalam 20 bidang, dan tidak jelasnya jumlah dan jenis kewenangan dan kelompok untuk kabupaten/kota.
4. Tidak diaturnya mekanisme pertanggungjawaban DPRD kepada masyarakat sebagai pihak yang memilih mereka. Dalam konteks yang lebih besar, tidak jelasnya mekanisme, partisipasi masyarakat secara efektif dalam pengisian strategis maupun pengambilan kebijakan di daerah.
5. Dalam hal perimbangan keuangan, kritikan terkait dengan *pertam*, konsep dana bagi hasil yang dinilai menciptakan kesenjangan fiskal antara daerah kaya (SDA dan Pajak) dengan daerah yang sebaliknya.

¹⁷² Mirza Nasution, *Pertanggung Jawaban Gubernur dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Cetakan Pertama, PT Sofmedia, Jakarta, 2011.

Pada sisi lain, diluar bagi hasil SDA, sesungguhnya komponen-komponen dana perimbangan lain hanya merupakan metamerphosa dari keadaan sebelumnya. *Kedua*, terkait dengan komponen PAD (pendapatan asli daerah) yang sumber-sumbernya tidak beranjak jauh, karena pajak-pajak dan retribusi yang diberikan kepada daerah tidaklah bernilai positif.

6. Belum diaturnya sejumlah materi penting bagi pembangunan demokrasi lokal. Contoh terpenting di sini adalah soal reformasi electoral bagi pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Menurut Ni'matul Huda, perubahab atas UU No 22 Tahun 1999 perlu dilakukan untuk menyesuaikan dengan UU pemilu dan UU susduk MD3, sebagai contoh yaitu : *Pertama*, ketentuan dalam UU 22 No Tahun 1999 pasal 19 menyebutkan DPRD berhak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota tetapi menurut UU No 22 tahun 2003 pasal 62 dan 78, meminta laporan pertanggungjawaban gubernur, bupati, walikota adalah termasuk tugas dan wewenang DPRD. Hal ini akan membingungkan. *Kedua*, pemberian "hak subpoena" kepada DPRD sebagaimana diatur dalam pasal 20 UU No 22 tahun 1999. Bagi mereka yang menolak dan tidak memenuhi pemerintah DPRD diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun. Sementara itu, dalam pasal 66 ayat (3) dan (4) UU Susduk MD3 Tagun 2003 ditentukan dengan ancaman panggilan paksa dan diancam penjara paling lama lima belas hari.¹⁷³

Ketiga, terkait dengan keberadaan lembaga baru dewan perwakilan daerah untuk itu, UU No 22 tahun 1999 perlu untuk menyesuaikan dengan UU Susduk MD3 untuk mengatur hubungan antra DPD dengan

¹⁷³ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. Hlm. 160-161.

pemerintah daerah, agar aspirasi daerah dapat disalurkan melalui DPD. *Keempat*, dengan adanya perubahan sistem pemilihan secara langsung, baik untuk jabatan presiden, DPR, DPD, maka sistem pemilihan kepala daerah yang masih dipilih oleh DPRD dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip demokrasi dan dinamika masyarakat. Untuk itu mekanisme menurut UU No 22 Tahun 2004 ini harus disempurnakan agar sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Banyaknya persoalan yang dimunculkan oleh UU tersebut memunculkan sebuah gagasan untuk dilakukannya perubahan, mengingat ada hal mendasar yang diatur dalam Amandemen Konstitusi yang sekiranya perlu ada penyesuaian dari UU yang lainnya.

Dasar pemikiran penggantian UU No 22 Tahun 1999 dengan UU No 32 Tahun 2004 menurut Ateng Syafrudin adalah :¹⁷⁴

1. Sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, kistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah

¹⁷⁴ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Citra Media, 2006, hlm. 33-36.

dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

2. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi uraian pemerintahan yang ditetapkan dalam UU ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pekayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip-prinsip itu, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar

daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai pemerintah wajib melakukan pembinaan berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan. Di samping itu, diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervise, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi bersamaan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁷⁵

Sekilas isi pokok tentang Undang-Undang No 32 Tahun 2004 ini adalah :¹⁷⁶

1. Pemerintahan daerah berwenang untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
2. Prinsip otonomi daerah: prinsip seluas-luasnya (kewenangan daerah mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam undang-undang ini), prinsip nyata (urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya ada dan berpotensi untuk hidup dan berkembang sesuai dengan potensi kekhasan daerah), dan prinsip bertanggungjawab (dalam

¹⁷⁵ Ateng Syafrudin, *Ibid*,

¹⁷⁶ Mirza Nasution, *Op.Cit.* hlm. 115.

- penyelenggaraan otonomi harus sejalan dengan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan);
3. Pembagian urusan pemerintahan tersebut berdasarkan pemikiran: *Pertama*, selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah, yakni menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan seperti: politik luar negara, pertahanan, keamanan, mobeter, yustisi, agama dan bagian tertentu urusan pemerintahan lainnya yang berskala nasional. *Kedua*, terdapat bagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, yakni urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian urusan yang bersifat konkuren senantiasa ada bagian urusan yang menjadi urusan pemerintah, ada urusan yang diserahkan keada provinsi, dan kepada kabupaten/kota;
 4. Pemerintah daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
 5. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu;
 6. Pengawasan yang diselenggarakan oleh pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintah dan utamanya peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dalam hal pengawasan terhadap Raperda dan Perda, pemerintah melakukan dengan terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan kepala daerah terlebih dahulu cara: *Pertama*, pengawasan terhadap Ranperda, yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota.⁴⁹⁷ *Kedua*, pengawasan terhadap semua perda di luar itu wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk

kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku;

7. Desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Kabupaten/Kota. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat;
8. Sebagai perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa atau sebutan lain, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, keputusan kepala desa. Kepala Desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada bupati atau walikota melalui camat, kepala Badan Permusyawaratan Desa, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya dan tetap memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud;
9. Perimbangan keuangan pusat-daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah;
10. Sumber penerimaan daerah: *Pertama*, Pendapatan Daerah (pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan); *Kedua*, pembiayaan (sisa lebih perhitungan anggaran daerah, pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan).

Harapan kemajuan sistem pemerintahan daerah menjadi penting untuk diperbincangkan dikalangan akademisi hingga politisi. Namun, tidak menuntut kemungkinan harapan yang di inginkan tidak sesuai

dengan yang semestinya. Keberadaan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ternyata dalam praktiknya juga tidak terlalu membuahkan hasil yang maksimal dan terorganisir secara baik. Sehingga persoalan-persoalan dalam prakteknya tidak sesuai dengan cita-cita kemandirian daerah hasil perubahan perundang-undangan sebelumnya yang juga mengatur tentang pemerintah daerah. Persoalan yang muncul kemudian ialah, setiap persoalan yang dihadapi pada UU No 32 Tahun 2004 harus dicarikan solusi dengan menitikberatkan pada Revisi UU tersebut. pada tahun 2014 pemerintah dan DPR menyetujui RUU pemerintah daerah yang baru dan kemudian disahkan secara bersama-sama antara pemerintah dan DPR yang kemudian menjadi UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang No 23 tahun 2014 menjadi sangat fenomenal dan isu terhangat dikalangan pemerhati kenegaraan. Dapat dipastikan bahwa muatan yang terkandung dalam UU tersebut terlalu memberi kesan dipaksakan untuk diberlakukan.

Ada beberapa poin yang sekiranya menjadi bahan pertimbangan dalam pembentukan UU No 23 Tahun 2014 tersebut, yang menurut penulis hal demikian sangat substansia dalam pembentukan UU, yakni :

Pertama, Minimnya partisipasi masyarakat, padahal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan itu harus disinergikan dengan keinginan dan harapan masyarakat secara keseluruhan dan tanpa adanya pengecualiaan. Namun, dalam hal ini, persoalan partisipasi masyarakat seakan di abaikan oleh para pembentuk UU, yakni DPR. Rakyat

pun tidak tau persis pergolakan hingga perdebatan serius mengenai di sahkannya UU Pemerintahan daerah yang baru tersebut.

Kedua, adanya pertentangan dan benturan dengan Undang-undang lainnya, perbedaan yang mendasar di dalam UU ini, pada saat UU no 32 Tahun 2004 diberlakukan, semangat menyongsong kemandirian daerah itu sangat dominan, segala hal yang menyangkut persoalan, pengelolaan hingga pendapatan di serahkan kepada daerah yang bersangkutan. Namun, berbeda halnya dengan UU No 23 Tahun 2014 ini, persoalan yang mencuat di dalam UU ini, ada pergeseran kewenangan yang diberikan oleh UU ini kepada pemerintah pusat. Pemerintah pusat mengambil peran sentral dalam hal pengelolaan, pelayanan hingga perizinan yang di ada daerah.

Sehingganya dalam batas penalaran tertentu, UU No 23 tahun 2014 ini masih jauh dari harapan perbaikan sistem Otonomi daerah. Otonomi daerah adalah Hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perjalanan pembentukan UU pemerintahan Daerah ini tidak cukup baik, desakan kepentingan politik dan nuansa kebatinan pembentuk UU yang terlalu stagnan dan tidak seimbang membuat UU ini tidak terlalu substantif untuk diberlakukan.

Jalan panjang UU pemerintahan daerah menandakan bahwa kesiapan negara untuk memberikan kewenangan kepada daerah masih terkesan setengah hati dan belum ada upaya memperbaiki secara baik dan benar. Jika memang negara ini serius memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri, maka perlu adanya desain yang sangat substansial dalam hal perbaikan sistem pemerintahan daerah.

B. Pemaknaan Mengenai Hukum Progresif

Reformasi hukum di Indonesia belum berhasil, antara lain disebabkan masih maraknya korupsi, komersialisasi dan *commodification*. Untuk mengatasi hal tersebut, penulis menawarkan suatu konsep pemikiran yang disebut dengan Hukum Progresif. Hukum progresif dimulai dari suatu asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Hukum progresif tidak menerima hukum sebagai institusi yang mutlak serta final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Hukum progresif menolak tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*, dan berbagai paham atau aliran, seperti *legal realism freirechtlehre*, *sociological jurisprudence*, *interessenjurisprudenz* di Jerman, teori hukum alam, dan *critical legal studies*. Hukum progresif merupakan koreksi terhadap kelemahan sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi serta ingin membebaskan diri dari dominasi suatu tipe hukum liberal. Hukum progresif menolak pendapat bahwa ketertiban (*order*) hanya

bekerja melalui institusi-institusi kenegaraan. Hukum progresif ditujukan untuk melindungi rakyat menuju kepada ideal hukum dan menolak *status quo*, serta tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral. Konsep pemikiran tersebut ditawarkan untuk diimplementasikan dalam tataran agenda agenda akademik dan agenda aksi.¹⁷⁷

“hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.”

Pernyataan tersebut merupakan pangkal pikiran yang akhirnya memuncak pada tuntutan bagi kehadiran hukum progresif. Pernyataan tersebut mengandung paham mengenai hukum, baik konsep, fungsi serta tujuannya. Hal tersebut merupakan ideal hukum yang menuntut untuk diwujudkan. Sebagai konsekuensinya, hukum merupakan suatu proses yang secara terus menerus membangun dirinya menuju ideal tersebut. inilah esensi hukum progresif.¹⁷⁸

Hukum progresif mengajak bangsa ini untuk meninjau kembali (*review*) cara-cara berhukum di masa lain. Cara berhukum merupakan perpaduan dari berbagai faktor sebagai unsur antara lain, misi hukum, paradigma yang digunakan, pengetahuan hukum peraturan perundang-undangan, penggunaan teori-teori tertentu, sampai kepada hal-hal yang bersipat keprilakuan dan psikologis, seperti tekad dan kepedulian

¹⁷⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*, Hlm. 1.

¹⁷⁸ *Ibid*,

(*commitment*), keberanian (*dare*), determinasi, empati serta rasa-perasaan (*compassion*).¹⁷⁹

Pada aras dasar yang formal, maka peraturan perundang-undangan dan semua kelengkapan untuk menjalankannya (*enfore*) segera menyedot perhatian kita. Sejak Indonesia adalah sebuah negara hukum, maka konstitusi dan peraturan perundang-undangan menjadi landasan untuk bertindak. Sekalipun demikian, kendati sama-sama mendasarkan pada hukum, belum tentu semua orang juga sama dalam memaknai hukum atau undang-undang. Perbedaan dalam memaknai hukum berlanjut pada cara berhukum.¹⁸⁰

Cara berhukum tersebut tidak hanya menggunakan rasio (logika), melainakn juga sarat dengan kenuranian atau *compassion*. Disinilah pintu masuk untuk semua modalitas seperti tersebut di atas, yaitu empati, kejujuran, komitmen dan keberanian. Kendati hukum progresif juga sangat menekankan pada aktor perilaku nyata dari para aktor hukum, namun hukum progresif tidak mengabaikan peran dari sistem hukum di mana mereka berada. Dengan demikian, hukum progresif memasuki dua ranah, yaitu sistem dan manusia. Keduanya membutuhkan suntikan yang mencerahkan sehingga menjadi progresif. Para pelaku dapat bertindak progresif, tetapi apabila sistemnya menghambat, seperti cerita tentang jaksa kecil yang berpikiran dan bertindak progresif akan terbentur pada tembok “satu dan tidak dapat dipecah-pecah” tersebut. alih-alih menjadi

¹⁷⁹ *Ibid*, Hlm. 89.

¹⁸⁰ *Ibid*.

“pahlawan”, mereka malah menjadi orang yang bersalah (*culprit*). Hal yang sebaliknya juga dapat terjadi, yaitu apabila sumber daya manusia yang menjalankan hukum tidak berwatak dan berpikir progresif.¹⁸¹

Sistem hukum yang progresif pada intinya adalah sistem yang mampu membebaskan pikiran dan kekuatan progresif dalam hukum, bukan malah menghambat dan membelenggunya. Sebuah disertasi yang ditulis oleh Yudi Kristiana, dapat menjadi contoh mengenai gagasan pembangunan sistem yang progresif, dalam hal ini sistem kejaksaan. Sistem hukum tidak kunjung progresif apabila kita tidak memiliki badan pembuat undang-undang yang progresif pula. Sistem hukum bertumpu pada peraturan perundang-undangan. Apabila produk legislatif tidak memberi peluang kepada muncul dan berperannya kekuatan-kekuatan progresif dalam hukum, maka sistem hukum hanya menjadi sumber dari ketidakprogresifan. Dari studi Yudi Kristiana ditemukan, birokrasi dan sentralisme yang ketat menghambat munculnya pikiran progresif dan lebih menyuburkan terjadinya praktik yang tercela.¹⁸²

Dalam arus pemikiran hukum pasca Orde Baru, gagasan Satjipto rahardjo dapat dikatakan bukanlah gagasan *mainstream*, melainkan gagasan yang berada pada arus pinggir. Sebagai arus pinggir, gagasan Satjipto Rahardjo tentang hukum mengisi dimensi kehidupan hukum yang acap dilupakan, yaitu suatu pembentukan karakter kehidupan ber hukum yang interaksional. Sementara, gagasan *mainstream* dalam pembaruan

¹⁸¹ *Ibid*, Hlm. 93.

¹⁸² *Ibid*, hlm. 95-96.

hukum di Indonesia bersifat instrumental yang memfokuskan pada perombakan peraturan perundang-undangan dan pembenahan kelembagaan.¹⁸³

Melalui uraian singkat tentang hukum progresif yang digagas oleh Satjipto Rahardjo, maka kita bisa melihat sejauh mana negara ini bisa membangun paradigma ber hukum yang berkeadilan sosial yang dilakukan dengan terobosan-terobosan hukum progresif. Tentu hal demikian membawa pertanyaan apakah negara mau melakukan hal demikian ? sekiranya penting untuk ditindaklanjuti, dengan melihat fenomena ber hukum kita saat ini, sekiranya paradigma hukum progresif bisa selalu dilakukan sepanjang memang didasarkan pada pertimbangan mendalam mengenai nilai-nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan kepada masyarakat.

Sekiranya peranan lembaga legislatif dalam upaya memperbaiki produk hukum harus mampu bersikap dan juga bertindak progresif. Di masa mendatang produk hukum perlu untuk didekatkan dengan persoalan-persoalan yang memang menguntungkan masyarakat. dengan kata lain, parlemen tidak bisa sesuka hati membuat undang-undang, karena undang-undang yang dibentuk harus sesuai dan tunduk dengan norma-norma konstitusi. Kewenangan ini juga menjadi sangat penting untuk diperbaiki, mengingat masa lalu proses penyelenggaraan negara terpasung oleh kepentingan penguasa yang otoriter, sehingganya legitimasi undang-

¹⁸³ Mahfud MD, Dkk, *Op Cit.* Hlm. 131.

undang yang seharusnya mampu menyelesaikan persoalan masyarakat tidak mampu menjawab persoalan tersebut. Secara demokrasi memang bisa terlaksana secara baik, tapi belum tentu baik secara substantif.

C. Materi Substansi Hukum Progresif dalam Undang-Undang

1. Relevansi Hukum Progresif dan UU

Dengan merisaukan karakter produk hukum nasional saat ini, penting karena tampaknya hukum Indonesia bagaikan sebuah persoalan yang tidak kunjung terselesaikan. Akibatnya banyak hal yang menjadikan negara ini tampak tidak akan pernah mampu mensejahterakan. Produk hukum masih terkesan jauh dari harapan kemanusiaan. Dalam hal ini penulis akan mencoba menganalisis apakah UU tersebut sudah masuk dalam karakter substansi hukum progresif. Sekiranya persoalan itu akan dijawab sesuai dengan analisis penulis.

a. Undang-Undang No 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Jika kita membaca apa yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa Hukum Progresif itu merobohkan, mengganti, dan membebaskan terutama terhadap ketentuan yang bersifat diskriminatif serta menolak sikap *Status Quo*. Sikap *Status quo* menyebabkan tidak bernai melakukan perubahan dan menganggap doktrin sebagai suatu yang mutlak untuk dilaksanakan. Sikap demikian hanya merujuk pada maksim “rakyat untuk

hukum”.¹⁸⁴ maka seharusnya dalam pembentukan Undang-Undang harus selalu mempertimbangkan unsur progresif, karena peraturan Perundang-undangan ini menyangkut kehidupan semua orang tanpa ada yang merasa dirugikan di saat diberlakukannya UU tersebut.

Adanya UU No 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batu bara tersebut menimbulkan sebuah pertanyaan, apakah UU tersebut masuk dalam unsur hukum progresif atau merugikan masyarakat ? Melalui penelitian ini peneliti mencoba menganalisis ada beberapa Poin dalam Undang-Undang tersebut masih terkesan jauh dari unsur Progresifitas Hukum. Artinya, UU No 4 Tahun 2009 ini perlu ditinjau kembali, guna mencapai kesejahteraan yang dicita-citakan oleh negara. Sebagaimana yang disampaikan oleh Fraksi Partai Golkar¹⁸⁵ makna yang ingin disampaikan dalam Konstitusi tersebut adalah, negara berhak mengatur kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. memang sejatinya UU ini sebuah peraturan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, namun sekiranya UU ini juga harus bisa mengatur dan memberikan jaminan kepastian hukum atas usaha pertambangan dengan tidak mengabaikan hak-hak ekonomi, sosial, Budaya masyarakat di sekitar wilayah pertambangan tersebut.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, hukum adalah untuk manusia serta ideal hukum progresif, hukum mempunyai tujuan besar berupa

¹⁸⁴ *Ibid.* Hlm. 143.

¹⁸⁵ Baca Risalah RUU tentang Mineral dan Batu Bara, partai Golkar mengusulkan sekiranya persoalan Mineral dan Batu bara harus bisa dijadikan komoditas utama dalam mencapai keinginan kesejahteraan, dengan demikian banyak hal yang perlu diperbaiki dan diimplementasikan secara nyata.

kesejahteraan dan kebahagiaan manusia, maka hukum harus berada pada status *'law in the making'*. Hukum tidak ada untuk dirinya sendiri dan tidak bersifat final. Setiap tahap dalam perjalanan hukum adalah putusan-putusan yang dibuat guna mencapai ideal hukum, baik dibuat oleh legislatif, eksekutif maupun yudiktaif. Setiap putusan tersebut bersifat terminal menuju kepada putusan berikutnya yang lebih baik.¹⁸⁶

Ketakutan yang muncul kemudian ialah, jangan sampai perubahan UU tentang Minerba ini tidak ubahnya seperti UU sebelumnya UU No 11 Tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok tentang pertambangan. Sejalan dengan hal tersebut, Fraksi PDIP menyampaikan masih banyaknya substansi persoalan yang terkandung dalam UU tersebut, dan merupakan pokok-pokok yang sangat relevan dengan persoalan Mineral dan Batu Bara. Menurut Fraksi PDIP,¹⁸⁷ diperlukan harmonisasi dan sinkronisasi norma dasar imperative terlebih dahulu untuk menjamin perlindungan hukum bagi hajat hidup orang banyak dan bagi kepentingan hak-hak masyarakat lokal dalam bidang energi mineral dan Batu bara. Sehingga perlu juga pemahaman secara konstitusional kepada kita tentang bagaimana memahami konsep “kekayaan alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Terlebih lagi dengan yang disampaikan oleh fraksi PAN¹⁸⁸, praktek pertambangan selama ini telah menyebabkan kerusakan ekologi yang

¹⁸⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Op. Cit.* Hlm. 17-18.

¹⁸⁷ Risalah RUU Mineral dan Batu Bara. *Ibid.*

¹⁸⁸ Risalah RUU Mineral dan Batu Bara, *Ibid.*, dalam hal ini juga diberitakan melalui *The new york times* 27 desember 2005, vplume buangan limbah Freeport sudah

demikian parah, salah satunya yang di contohkan oleh PT. Freeport Indonesia. Puluhan truk raksasa membawa bongkahan batu, tanah, pasir dan reruntuhan gunung jaya wijaya yang dihancurkan lewat dinamit, ke *milling machine* ke mesin penggerusan. Tidak hanya itu, konglomerasi pertambangan di Indonesia telah memakan korban manusia dan sudah bersifat *Crime againt humanity*,

Fraksi PAN mencatat bahwa persoalan Kontrak Karya menjadi salah satu bagian yang sangat merugikan. Sistem royalti dalam kontrak karya tidak didasarkan atas presentase dari penerimaan penjualan kotor (*gross revenue*), tetapi dari presentase penjualan bersih yaitu penjualan setelah dikurangi dengan biaya-biaya lainnya, seperti biaya peleburan dan biaya pengolahan. Kemudian, tarif iuran tetap satu wilayah penambangan sangat-sangat kecil, hanya berkisar 0,025-0,05 US Dollar per hektar per tahun untuk kegiatan eksplorasi. Di dalam kontrak PT Freeport tidak ada satu pasal pun menyebutkan secara eksplisit bahwa seluruh operasi dan fasilitas pemurnian dan peleburan harus seluruhnya dilakukan di Indonesia dan dalam pengawasan pemerintah Indonesia. Dalam Kontrak itu juga tidak ada pasal yang menyebutkan bahwa sewaktu-waktu Indonesia biasa mengakhiri kontrak tersebut.

Dominasi dan cengkraman konglomerasi pertambangan akan terus berjalan, segala pengaturan perizinan usaha pertambangan yang diatur dalam UU ini tidak lebih dari sekedar wcana yang terlegitimasi

dua kali lebih besar dibandingkan kedukan terusan pertama, kemudian kejahatan pelanggaran pembayaran pajak.

secara tersurat. Dengan adanya pasal 169 butir a UU No 4 tahun 2009 ini sesungguhnya tetap masih mempertahankan pola-pola lama yang hanya memperkaya konglomerasi pertambangan di Indonesia.

Pasal 169 a dan b UU No 4 tahun 2009 menyatakan bahwa :¹⁸⁹

“kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batu bara yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berlakunya kontrak/perjanjian”.

Pasal 169 b “ ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud pada huruf a disesuaikan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak undang-undang ini diundangkan kecuali penerimaan negara.”

Ketentuan ini kemudian memperkuat dasar bagi pelaksanaan renegotiasi kontrak karya pertambangan, walaupun pihak pengusaha tambang dan beberapa ahli menyatakan bahwa terdapat ketidaksinkronan antara bunyi pasal 169 a dengan pasal 169 b UU No 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batu bara. Dalam pasal 169 a disebutkan bahwa pemegang kontrak karya dan PKP2B tetap dihormati hingga berakhirnya masa kontrak, sedangkan pasal 169 b menyebutkan bahwa ketentuan kontrak harus disesuaikan dengan UU No 4 tahun 2009 tentang pertambangan Mineral dan Batu bara.¹⁹⁰

Adanya ketidaksinkronan antara kedua pasal di dalam UU No 4 Tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batu bara tersebut memang harus dijelaskan oleh pihak pemerintah dan DPR. Renegosiasi yang

¹⁸⁹ Undang-Undang No 4 Tahun 2009.

¹⁹⁰ Komisi Hukum Nasional, *Pemantauan Dan Pengkajian Legislasi Serta Permasalahan Aktual Di Bidang Hukum*, Jakarta : cetakan pertama, 2011, Hlm 193.

dilaksanakan harus dapat bermanfaat untuk kesejahteraan rakyat Indonesia dengan tetap memperhatikan posisi Internasional Indonesia dan menjamin kepastian usaha bagi pelaku usaha pertambangan dalam renegotiasi kontrak karya pertambangan dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batu bara.¹⁹¹

Sebenarnya Undang-undang No 4 tahun 2009 tentang Minerba ini mencoba melakukan perubahan tata kelola tambang Minerba. Salah satu yang perlu ditata ulang ialah mengenai izin-izin usaha pertambangan yang sampai saat ini tetap juga tumpang tindih. Tidak hanya itu, isu-isu kontrol karya yang dianggap merugikan kepentingan Indonesia, dan isu kerusakan lingkungan yang ada di wilayah pertambangan. Ada beberapa pasal-pasal yang ada di dalam UU Minerba yang menurut peneliti sangat merugikan masyarakat. misalnya :

Pasal 22 Huruf d dan f UU Minerba berpotensi menghalang-halangi rakyat untuk berpartisipasi dan memenuhi kebutuhan ekonomi melalui kegiatan pertambangan.

Pasal 22 Huruf d disebutkan :

“luas maksimal wilayah pertambangan rakyat adalah 25 (dua puluh lima) hektare”

Dalam pasal ini, peneliti menilai ada sebuah diskriminasi yang dilakukan oleh Pemerintah kepada masyarakatnya dengan UU Minerba

¹⁹¹ Komisi Hukum Nasional, *Ibid*, Hlm. 194.

tersebut. di dalam UU yang sama, ada izin usaha pertambangan diberikan kurang lebih hampir ribuan hektare cakupan luas wilayah pertambangannya. Jika dibandingkan dengan pertambangan rakyat ini sangat jauh dari sisi keadilan apalagi pasal ini dinilai sangat diskriminatif. Ada tindakan yang sengaja dilakukan untuk menghalang halangi rakyat untuk melakukan upaya partisipasi pengelolaan wilayah pertambangan, padahal kita ketahui bersama bahwa ada beberapa wilayah yang ada di Indonesia cakupan pendapatan rakyat dicapai hanya dengan melakukan pertambangan wilayah tambang rakyat.

Pasal 22 huruf f tersebut menyebutkan :

“kriteria untuk menetapkan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) adalah merupakan wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 belas tahun”.

Karena faktanya tidak semua wilayah pertambangan rakyat sudah dikerjakan dengan kurun waktu paling sedikit 15 tahun lamanya. Tidak serta merta kita memaksa rakyat untuk dilakukannya pengelolaan pertambangan hanya berdasarkan kurun waktu pertambangan. Karena tidak semua wilayah pertambangan itu sudah dilakukan dengan kurun waktu yang cukup lama.

Tidak hanya persoalan kurun waktu yang diberikan kepada penambang rakyat. di dalam pasal 51 “WIUP mineral logam diberikan kepada badan usaha, koperasi dan perseorangan dengan cara lelang”. Pasal ini juga dinilai sangat merugikan dan diskriminasi. Mengapa demikian,

karena proses lelang tersebut dilakukan dengan menyamakan antar peserta lelang dalam hal kemampuan administrasi, manajemen, teknis dan keuangan/finansial yang berbeda dengan yang lainnya. Artinya, perseorangan atau badan usaha yang tidak memiliki kapasitas yang lebih atau memadai akan kalah pada saat dilakukannya pelelangan.

Hal senada juga bisa dilihat dalam pasal 52 ayat (1) mengenai izin usaha pertambangan mineral logam.

“pemegang Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi mineral logam diberikan WIUP dengan paling sedikit 5000 (lima ribu) hektare dan paling banyak 100.000 (seratus ribu) hektare.”

Ini diartikan bahwa setiap izin usaha wilayah pertambangan mineral logam harus mencapai 5000 hektare. Padahal ada beberapa wilayah pertambangan yang memiliki kandungan pertambangan logam tidak mencapai luas wilayah tersebut. dalam batas nalar tertentu ini bisa merugikan pemerintah daerah yang diberikan hak untuk mengelola sumber daya pertambangan. Karena tidak memenuhi standar wilayah yang besar tidak diberikan izin untuk dikelola.

Hal yang sama juga terjadi dalam pasal 55 ayat (1) dan pasal 58 ayat (1), pasal 60, pasal 60 ayat (1), dan pasal 75 ayat (4) mengenai cakupan wilayah izin pertambangan yang lebih dari biasanya dan keharusan dilakukannya lelang. Pasal-pasal tersebut dinilai sangat syarat dengan diskriminasi dan berpotensi menghilangkan kesempatan kepada masyarakat untuk berusaha dengan pendapatan pertambangan. Pasal-pasal

tersebut merugikan pengusaha-pengusaha kecil dengan modal yang terbatas di bidang pertambangan logam dan sejenisnya, karena harus bersaing dengan pengusaha besar dengan modal yang sangat besar.

Berdasarkan UU Minerba ini, ada sebuah kontradiksi antara kepentingan secara nasional dan kepentingan secara lokal kedaerahan. Sikap sentralistis oleh pemerintah pusat sangat mendominasi di beberapa hal dalam UU ini, misalnya ada ketentuan yang mengatur mengenai izin usaha pertambangan dilakukan oleh daerah dan berkordinasi bersama DPRD, namun disisi lain ada penyebutan bahwa segala hal yang menyangkut urusan pengelolaan diberikan kepada pemerintah pusat dalam hal pengelolaan, hingga perizinan dan pelayanan perpanjangan kontrak kerja.

Tidak hanya itu, di dalam ketentuan penutup dari UU Minerba menyatakan, pemberlakuan UU ini dengan secara otomatis menghapus UU yang lama yakni UU No 11 Tahun 1967 tentang ketentuan pokok pertambangan. Namun dinyatakan juga, bahwa aturan-aturan tambahan yang dipakai oleh UU yang lama masih tetap diberlakukan sepanjang tidak bertentangan dengan UU No 4 Tahun 2009 tentang Minerba.

Sebenarnya di berlakukannya UU Minerba ini sudah sedikit memberikan efek positif kepada Indonesia. Kalau kita berbicara pertambangan yang menjadi fokus disini adalah isu kepentingan ekonomi dan perusahaan besar (nasional dan asing) dimana negara mendapat

keuntungan dari proses pertambangan tersebut. Negara dalam hal ini mendapat penerimaan yang baik yang berupa pajak maupun bukan pajak. Sedangkan perusahaan mendapat hasil dari keuntungan atas pengelolaan pertambangan. Disatu sisi ada banyak aspek yang juga terabaikan dalam hal mengejar keuntungan ekonomi dibidang pertambangan. Sebagai contoh dengan berdirinya perusahaan tambang meminta negara untuk menyediakan aparat keamanan yang sangat berlebihan dengan alih-alih sumber pendapatan negara yang menjaga tempat strategis. Tetapi yang terjadi adalah tindak kekerasan yang dilakukan oleh pihak pengamanan dengan masyarakat setempat dan berakibat pelanggaran HAM. Masyarakat dianggap melakukan kekacauan disekitar wilayah perusahaan dan sangat mendesak masyarakat untuk ditingkatkan daerah. Dengan demikian, negara dalam hal ini bukan saja gagal tetapi telah lalai dalam melindungi masyarakat.

Dalam kasus ini, bisa dikatakan bahwa sangat bertolak dari karakter hukum progresif. Hukum progresif secara sadar menempatkan kehadirannya dalam hubungan erat dengan manusia dan masyarakat, meminjam istilah Nonet dan Selznick, bertipe responsif; hukum progresif berbagi paham dengan *legal realism* karena hukum tidak di pandang dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapai dan akibat yang timbul dari bekerjanya

hukum.¹⁹² Selain itu, hukum progresif adalah hukum yang mampu memenuhi kebutuhan bangsa dan ikut merasakan penderitaan bangsanya.

Dengan demikian peneliti menyimpulkan bahwa, persoalan yang ditimbulkan oleh UU tersebut tidak menandakan sebuah tujuan dari Hukum Progresif. Hukum progresif itu harus bisa memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada kesejahteraan rakyat. kenyataan yang muncul kemudian ialah, ternyata *carut-marutny* pengelolaan pertambangan membuktikan bahwa pokok-pokok dan karakteristik UU No 4 Tahun 2009 belum menunjukkan hukum Progresif.

D. Undang-undang No 24 tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) merupakan langkah maju yang perlu untuk tetap selalu diperlukan pengawasan dalam implementasinya. Sebagai bentuk tanggung jawab oleh negara yang di amanahkan oleh UU, sekiranya UU No 24 Tahun 2011 tentang BPJS sudah sejalan dengan tujuan bernegara.

UU tentang BPJS merupakan sebuah amanah konstitusi yang dimuat dalam UU No 40 tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 007/PUU-III/2005 tentang permohonan pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, ketentuan pasal 5 ayat (2), (3), dan (4) UU No 40 Tahun 2004

¹⁹² Mahfud Md, Dkk, *Ibid.* Hlm237.

tentang Sistem jaminan Sosial Nasional tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mahkamah Konstitusi Berpendapat Bahwa ketentuan pasal 5 Ayat (1) yang berbunyi “*badan penyelenggara jaminan sosial harus dibentuk dengan undang-undang*” tidak bertentangan dengan UUD 1945 asalkan ditafsirkan bahwa yang dimaksud oleh ketentuan tersebut adalah pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial tingkat nasional yang berada di pusat. Mahkamah konstitusi berpendapat pemerintah daerah untuk membentuk dan mengembangkan badan penyelenggara jaminan sosial tingkat daerah dalam kerangka sistem jaminan sosial nasional.¹⁹³

Jaminan sosial bagi masyarakat Indonesia adalah hak yang harus didapatkan oleh seluruh rakyat. sebagai hak atas jaminan sosial,seharusnya rakyat Indonesia mendapatkan hak tersebut dari pemerintah dengan tetap memberi peran serta masyarakat untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dalam sistem jaminan sosial.

UUD 1945 mengamanatkan dalam pasal 28H menyatakan bahwa: “*setiap oranga berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagaimana manusia yang bermartabat*”. Pasal 34 UUD 1945 juga menyatakan, bahwa :

1. Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara;
2. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan;

¹⁹³ Komisi Hukum Nasional, *Ibid*, hlm. 30.

3. Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak;
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-undang.

Dalam undang-undang ini tidak terlalu menimbulkan banyak perdebatan, hanya saja persoalan yang muncul kemudian ialah bahwa Konstitusi memberikan jaminan bahwa setiap orang berhak mendapatkan hal yang sama dari negara. Dalam batasan tertentu dipahami bahwa tidak ada perbedaan antara orang yang mampu secara materiil dengan orang yang tidak mampu dalam artian berpenghasilan dibawah. Perdebatan itu pun diakhiri dengan hadirnya UU No 24 Tahun 2011, bahwa sistem penyelenggaraan jaminan sosial di lakukan dalam dua mekanisme, yakni sistem asuransi (jaminan) dan bantuan sosial pemerintah. Dalam sistem asuransi, pemerintah membiarkan mekanisme jaminan sosial pada pengelolaan berbasis mekanisme pasar. Pada bantuan sosial pemerintah memberikan subsidi pad kelompok rakyat dalam membayar iuran.

Bantuan sosial merupakan penyaluran sumberdaya kepada kelompok yang mengalami kesulitan sumberdaya; sedangkan asuransi sosial adalah bentuk jaminan sosial dengan pendanaan yang menggunakan prinsip-prinsip asuransi. Dengan pengertian seperti itu maka perlindungan sosial di sini memiliki beberapa prinsip dasar sebagai berikut:¹⁹⁴

1. Merupakan program publik yang bersifat wajib bagi seluruh warga negara yang pengelolaany dilakukan di bawah pengawasan negara berdasarkan peraturan perundang-undangan;

¹⁹⁴ Komisi Hukum Nasional,*Ibid*,Hlm 33-34.

2. Perlindungan dasar untuk menjaga harkat dan martabat manusia;
3. Perlindungan untuk menanggulangi resiko sosial-ekonomis yang berdampak pada tidak terpenuhinya kebutuhan dasar warga negara;
4. Berkelanjutan;
5. Lintas sektor, dalam arti bahwa perlindungan sosial ini perlu dilakukan melalui kerjasama dan kordinasi yang baik antar sektor baik sektor ketenagakerjaan, kesehatan, pendidikan, sosial, keuangan, kependudukan, perindustrian, perdagangan, dan sektor terkait lainnya.

Dari sisi jenis dan jenis cara pembiayaan, perlindungan sosial ini mencakup beberapa aspek sebagai berikut :¹⁹⁵

1. Jaminan sosial yang terdiri dari :
 - a. Asuransi sosial, dimana seluruh warga negara membayar iuran/premi guna membiayai kemungkinan terjadinya resiko sosial ekonomi yang dialami dengan ciri-ciri antara lain kepesertaan bersifat wajib setiap warga negara dan dikelola dengan *Motif not for profit* (keuntungan dikembalikan kepada peserta);
 - b. Tabungan hari tua, dimana seluruh warga negara yang berusia ekonomis (15-60) dan memiliki penghasilan diwajibkan untuk menabung sejumlah tertentu untuk memupuk dana yang akan digunakan sebagai tunjangan hari tua baik berupa tunjangan paska karya maupun pensiun.
2. Bantuan sosial, dimana negara memberikan bantuan sosial (subsidi) kepada setiap warga negara yang mengalami resiko sosial ekonomi sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup minimumnya baik berupa pangan, dandang, papan, kesehatan maupun pendidikan.

Pasal 2 UU BPJS disampaikan bahwa:

BPJS menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional berdasarkan asas :

- a. Kemanusiaan;
- b. Manfaat; dan
- c. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

¹⁹⁵ *Ibid*,

Pasal 3 “BPJS bertujuan untuk mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya.

Pasal 4 “BPJS menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional berdasarkan prinsip :

- a. Kegotongroyongan;
- b. Nirlaba;
- c. Keterbukaan;
- d. Kehati-hatian;
- e. Akuntabilitas;
- f. Portabilitas;
- g. Kepesertaan bersifat wajib;
- h. Dana amanat; dan
- i. Hasil pengelolaan dana jaminan sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan peserta.

Selain dari apa yang telah dikemukakan diatas, ada juga poin penting dalam hal pengelolaan BPJS saat ini. Mengenai pengelolaan dana amanat. Dalam hal pengelolaan dana amanat, yang penting untuk diawasi implementasinya ialah mengenai aset dan pengelolaan dana itu sendiri.

Sebagai lembaga independent yang diberikan kepercayaan untuk mengelola jaminan sosial, dilakukan pemisahan aset BPJS dan aset lainnya. Dengan demikian selain aset tetap BPJS dana jaminan sosial bukan merupakan kekayaan BPJS. Selain itu juga, ada empat prinsip yang penting untuk dijadikan acuan dalam pengelolaan dana BPJS sesuai dengan ketentuan pasal 4 UU No 40 Tahun 2011 tentang sistem jaminan sosial nasional, yakni :

1. Dana yang dikelola adalah dana amanat

Dikelola dengan prinsip dana amanat mempunyai arti bahwa dana amanat yang dikumpulkan dari iuran peserta merupakan titipan kepada badan penyelenggara untuk dikelola dengan sebaik-baiknya dalam rangka mengoptimalkan dana tersebut untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

Pengelolaan bersifat nirlaba.

Pengelolaan dana amanat tidak dimaksudkan untuk mencari laba (nirlaba) bagi BPJS. Pengelolaan harus semata-mata memberi keuntungan dan keuntungan kepada peserta. Surplus anggaran akan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan peserta.

2. Kehati-hatian

Prinsip kehati-hatian, keterbukaan, akuntabilitas efisiensi dan efektivitas merupakan prinsip yang terkait dengan manajemen dan diterapkannya mendasari seluruh kegiatan pengelolaan dana yang berasal dari peserta dan hasil pengembangannya.

3. Hasil pengelolaan dan jaminan sosial dipergunakannya seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kemakmuran peserta.

Segala hasil pengelolaan dana jaminan sosial ini adalah dikembalikan untuk kepentingan peserta jaminan sosial. Dengan demikian pengelolaan jaminan sosial dapat dikembangkan dan mendapat keuntungan tetapi keuntungan

tersebut bukan aset BPJS seperti yang terjadi pada BUMN saat ini. Keuntungan dikembalikan kepada peserta dan pengembangan program.

Melihat kondisi bangunan hukum yang telah dikemukakan diatas, ada sebuah harapan dalam menjalankan apa yang diamanatkan oleh konstitusi yakni kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Kondisi hukum yang demikian telah melahirkan harapan akan perbaikan di negara ini, cara berhukum yang lebih mengenal keberadaan masyarakat sehingga dalam batas mana masyarakat menjadi tanggungjawab pemerintah. Nilai-nilai yang terkandung dalam Hukum menjadi sangat penting dalam menjaga marwah norma hukum itu sendiri.

Dalam konteks inilah hukum progresif berada pada wilayah hukum sebagai ilmu yang meneropong segala aspek hukum sebagai satu kesatuan ilmu pengetahuan. Hukum dari segi praktis maupun normatif meliputi segala aspek kehidupan, tetapi hanya salah satu sarana untuk membentuk jagat ketertiban. Oleh karena itu, hukum harus didekati dari semua aspek kehidupan agar bersifat visioner dan beroperasi bersama dengan bidang-bidang lainnya. Satjipto Juga menguraikan beberapa paradigma hukum progresif, yaitu : (1) hukum adalah untuk manusia, (2) menolak untuk mempertahankan *status quo* dalam berhukum; dan (3) memberikan perhatian besar terhadap peranan perilaku manusia dalam hukum. Dengan kata lain dikatakan bahwa secara sederhana hukum progresif merupakan hukum yang berupaya melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir

maupun bertidak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan.¹⁹⁶

Melalui UU No 24 tahun 2011 Tentang BPJS ini juga secara konstitusional mendapat mandat untuk di implementasikan. Dengan demikian, sekiranya menurut hemat penulis UU tersebut bisa dibilang sudah memenuhi unsur dari hukum progresif. Hukum progresif dengan menekankan kepada sebuah pemikiran bahwa hukum itu untuk manusia, maka apa yang menjadi keinginan negara dalam mensejahterakan masyarakat bisa dilaksanakan dan dimanifestasikan. Belum lagi prinsip dari UU tersebut tidak terlalu memberatkan kepada masyarakat yang berpenghasilan dibawah rata-rata. Ada tanggung jawab negara dalam hal proses pengelolaan masyarakat yang dianggap perlu untuk di lindungi melalui jaminan sosial.

Dalam hal pengelolaan, BPJS berbadan hukum publik dan bukan berbadan hukum privat seperti Persero, ataupun BUMN yang prinsip-prinsip pengelolaannya mencari keuntungan. Pengelolaan BPJS ini lebih ditekankan kepada besarnya manfaat yang diterima oleh seluruh rakyat Indonesia sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah untuk melindungi segenap kehidupan berbangsa dan bernegara.

¹⁹⁶ Mahfud, Dkk, *Ibid*, Hlm. 201-202.

Dengan tidak menafikan keberadaan perundang-undangan tersebut, sejatinya UU ini sudah bisa memberikan kontribusi positif atas dinamika persoalan yang terjadi. Masalah jaminan sosial menjadi bagian terpenting dalam mensejahterakan rakyat, rakyat tidak bisa dibiarkan mengurus sendiri urusan kesehatan, pendidikan dan permasalahan sosial lainnya. Butuh perhatian serius oleh negara dalam mencapai upaya-upaya kesejahteraan. UU No 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggaraan jaminan Sosial mampu meraba jauh kedalam kehidupan masyarakat itu sendiri. Melalui UU ini juga harapan hidup tentram, nyaman dan bahagia masyarakat bisa terjamin. Sekiranya segala hal yang menyangkut kebutuhan dasar masyarakat bisa terlindungi, dengan demikian UU ini sudah termasuk bagian dari produk hukum yang progresif.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah iuntuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau melalui dekonsentrasi. Ini berarti bahwa daerah –daerah itu mendapat hak yang datang dari, atau diberikan oleh, pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan berdasarkan konstitusi.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Mahfud Md, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : Rajawali Pers, 2012, Hlm. 215.

Sejak awal kemerdekaan, politik hukum otonomi daerah senantiasa digariskan melalui proses eksperimen yang seperti tak pernah selesai. Ia selalu berubah dan diubah sesuai dengan perubahan konfigurasi politik. Perubahan itu menyangkut berbagai aspek dalam sistem ekonomi, seperti aspek formal, metrial, nyata, seluas-luasnya, hubungan kekuasaan, cara pemilihan dan sebagainya, yang dalam praktiknya di lapangan senantiasa menimbulkan masalah yang berbenturan dengan budaya dan perilaku politik yang selalu mengalami tolak tarik antara elit dan massa.¹⁹⁸

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah saat ini dan yang sementara berlaku ternyata juga tidak sedikit menimbulkan perdebatan dan persoalan. Sehingga UU ini pun dianggap sebagai sebuah wacana kesejahteraan secara otonom yang tidak kunjung usai. Ada hal-hal tertentu dan juga penting untuk perlu ditinjau dan diperbaiki. Lahirnya UU No 23 tahun 2014 merupakan wujud dari tinjauan bahwa UU sebelumnya No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah belum beres dan bermasalah. Denga kata lain, bahwa paradigma UU No 32 Tahun 2004 harus bisa diselesaikan dengan UU No 23 Tahun 2014 tersebut.

Jika kita melihat bunyi dari pasal 18 hasil perubahan kedua UUD 1945, yakni berbunyi :

Pasal 18 :

(1) Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan/kota,

¹⁹⁸ Mahfud Md, *Ibid*, Hlm. 217-218.

- yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
 - (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
 - (4) Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
 - (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
 - (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
 - (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Undang-undang.

Pasal 18A :

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antar provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lahirnya otonomi daerah memang tidak terlepas dari tuntutan reformasi dan pastinya melalui Amandemen UUD 1945. Dalam pasal 18 dan 18A UUD 1945 telah sangat jelas mengatur sendiri urusan

pemerintahan daerah, serta mengakui secara jelas landasan pijakan otonomi daerah dalam hal mengurus, mengatur, dan mengelola serta meningkatkan kesejahteraan rakyat yang ada di daerah tersebut. UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah salah satu produk hukum yang disepakati bersama untuk memberikan kontribusi perubahan terhadap permasalahan yang tertuang dalam UU no 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Namun, kenyataannya perjalanan UU ini tidak begitu baik, Rancangan UU ini diserahkan pada tahun 2012 dan rencananya akan diselesaikan dan disahkan sebelum Pemilihan Umum (pemilu) berlangsung. Tetapi ada kemunduran dalam pembahasannya hingga mengakibatkan UU ini baru disahkan pada akhir masa jabatan Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY).

Materi muatan substansi yang tertuang dalam Naskah Akademik UU Nomor 23 tahun 2014 ini sangat mengharapkan bisa memperbaiki beberapa permasalahan dan kelemahan dalam UU sebelumnya. Beberapa kelemahan yang dimaksud dalam UU tersebut, diantaranya mengenai konsep kebijakan desentralisasi yang negara kesatuan, hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat sipil dan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan lainnya. Namun sangat disayangkan, UU ini ternyata tidak mampu menjawab permasalahan yang dimaksud, UU ini tidak bisa menjawab keluhan daerah agar otonomi bisa diterapkan sebagaimana mestinya. UU ini malah semakin mengokohkan kewenangan

pusat atas daerah dengan menarik kembali urusan dan kewenangan yang pada UU sebelumnya berada di wilayah kabupaten/kota.

UU Nomor 23 Tahun 2014 ini menurut analisis penulis terkesan dipaksakan, banyak bentuk kritikan yang dalam pembahasan UU ini tidak terlalu direspon oleh pihak pemerintah dan DPR. Partisipasi masyarakat yang menjadi esensi dari pada negara demokrasi ternyata diabaikan. Partisipasi masyarakat bukan hanya pada momentum pemilihan kepala daerah saja, tetapi segala hal yang menyangkut kehidupan kemasyarakatan harus melibatkan masyarakat secara penuh tanpa tendensi dan kepentingan apapun. Hal yang paling menarik pada saat disahkannya UU ini mengenai pemilihan kepala daerah dikembalikan lagi kepada DPRD, namun persoalan yang menyangkut sifat dasar otonomi daerah terabaikan dan dikediri sedemikian rupa. Hingga akhirnya, persoalan kemasyarakatan lainnya yang tertuang dalam UU tersebut terabaikan.

Di dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah sangat tidak memberikan penguatan kepada sistem otonomi daerah yang berlangsung saat ini. prinsip otonomi daerah yang terdapat dalam UU pemerintah daerah pasal 9 itu terdapat pembagian urusan daerah secara kategoris yakni absolut, konkuren dan pemerintah pusat. Bahkan pengkategorian pasal-pasal ini dispesifikan berikutnya, sehingga hampir tidak ada lagi ruang terbuka bagi pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pengurusan urusan rumah tangganya kecuali menunggu dari putusan pemerintah pusat.

Adapun beberapa pasal yang sangat dipermasalahkan dalam UU Ini ialah : pasal 9 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5). Pasal 12 ayat (1), ayat (2), ayat (3). Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4). Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat(3) dan ayat (4). Pasal 15 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5), pasal 16 ayat (1) dan ayat (2). Pasal 17 ayat (1), ayat (2), ayat (3). Pasal 21. Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2). Pasal 28 ayat (1), ayat (2). Pasal 251 (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) UU No 23 Tahun 2014.

Ketika UU No 23 tahun 2014 menyatakan segala urusan pemerintah dibagi dalam beberapa kategori, yakni absolut, konkuren dan pemerintah pusat maka hal ini menandakan bahwa pemerintah tidak konsisten dengan sistem penerapan Otonomi Daerah. Seharusnya urusan pemerintah daerah yang bisa memberikan dampak positif kepada daerah tidak perlu lagi diambil oleh pemerintah pusat. Untuk itu sekiranya perlu dikaji kembali apakah UU No 23 Tahun 2014 ini sejalan dengan amanah konstitusi atau tidak. Jika pemerintah menggunakan batu uji yang terkandung dalam pasal 18 UUD 1945 maka sekiranya substansi UU No 23 Tahun 2014 tidak semata-mata menunjukkan nilai substantif otonomi daerah dan jauh dari harapan konstitusional.

Pengimplementasian UU No 23 Tahun 2014 ini akan sangat jauh dari harapan perbaikan pemerintahan ditingkatan daerah. Dampak yang akan ditimbulkan seperti perencanaan, penganggaran dan perizinan serta pelayanan. Perencanaan pembangunan kabupaten/kota sangat dipengaruhi

oleh pemerintah provinsi yang menjadi perpanjangan tangan pemerintah pusat. Apabila ini dilaksanakan, maka akan berpengaruh kepada proses penganggaran, proses pengembalian atau campur tangan pemerintah pusat kepada daerah otonomi sangat berdampak pada penurunn anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) kabupaten/kota.

Dalam hal perizinan juga terjadi perubahan yang sangat drastis, apalagi dengan UU No 4 tahun 2009 tentang pertambangan Mineral dan Batubara sangat berpengaruh. Dengan adanya UU pemerintahan daerah yang baru menjadikan daerah kabupaten/kota tidak lagi memiliki izin usaha pertambangan diwilayahnya. Kewenangan perizinan yang sebelumnya kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota tersebut dikembalikan kepada pemerintah Provinsi. Hal ini sangat berpengaruh kepada wewenang dan pendapatan daerah dalam upaya peningkatan pembangunan dan penganggaran. Belum lagi persoalan pelayanan yang terkesan dibeda-bedakan, adapun beberapa persoalan pelayanan dasar yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota. Sementara urusan pemerintahan wajib tetapi tidak masuk dalam kategori pelayanan dasar menurut UU ini adalah tenaga kerja, pemberdayaan perempuan, perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup dan lain-lain. Padahal sebenarnya urusan-urusan yang wajib dikelola secara nasional tidak menjadi urusan pemerintah pusat, seperti pangan, pemberdayaan perempuan, perlindungan anak, menurut

penulis itu merupakan urusan wajib pemerintah pusat yang seharusnya mendapat perhatian serius untuk pengelolaannya.

Berdasarkan uraian diatas menunjukkan bahwa dalam hal menciptakan otonomi daerah yang sesuai dengan amanah Konstitusi pasal 18 dan pasal 18A UUD 1945, pemerintah pusat belum mendapatkan konsep yang baik, dikarenakan UU yang dilahirkan selalu menyisahkan persoalan. Selain itu juga, masih terdapat pertentangan dengan aturan hukum lainnya, seperti UU No 4 tahun 2009 Pertambangan Mineral dan Batubara, UU No 41 tahun 1999 tentang kehutanan, dan lainnya yang menyangkut pengelolaan sumber daya yang ada di daerah. Kecenderungan UU No 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah akan sangat memperumit prosesnya, akibat yang ditimbulkan terjadi kontradiksi peraturan yang sebelumnya berada di wilayah otonomi kabupaten/kota.

Belum lagi jika berbicara mengenai pembentukan Hukum Progresif. Ini sangat tidak sejalan dengan pemikiran tersebut. sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Mahfud MD, pentingnya untuk meninggalkan watak ber hukum yang konservatif yang dicirikan antara lain yakni :¹⁹⁹

1. Proses pembuatannya bersifat sentralistis (tidak partisipatif) yang didominasi oleh lembaga-lembaga negara. Walaupun keran partisipasi publik secara normatif telah dibuka, namun belum banyak pembuat peraturan perundang-undangan yang menempatkan pasrtisipasi publik sebagai proses penting yang

¹⁹⁹ Mahfud Md, *Ibid*, Hlm. 8.

harus dilalui. Bahkan ada kecenderungan untuk menyembunyikan agenda pembuatan peraturan agar tidak mendatangkan kritik dari masyarakat. Proses ini tentu saja mengingkari prinsip pembentukan hukum yang demokratis.

2. Isinya lebih bersifat positivis-instrumentalistik dalam arti lebih mencerminkan kehendak penguasa. Hukum dijadikan sebagai alat pembenar kehendak penguasa, bukan untuk melaksanakan kehendak rakyat sesuai dengan prinsip demokrasi.
3. Pelaksanaannya lebih mengutamakan program dan kebijakan jangka pendek dari pada menegakkan asas-asas dasar konstitusional demi mencapai tujuan bernegara. Oleh karena itu, banyak yang melihat bahwa aturan hukum yang dilaksanakan sudah terlalu liberal dan tidak sesuai dengan Pancasila sebagai falsafah dasar bernegara.
4. Penegakannya sering lebih mengutamakan perlindungan korps sehingga sering terjadi pembelokan hukum oleh aparat untuk menagburkan pelanggaran atau kekeliruan yang dilakukan oleh aparat hukum.

Kondisi hukum yang demikian telah melahirkan cara berhukum yang kehilangan sukma dan keadilan. Hukum terkesan hanya menyangkut urusan formal-prosedural. Nilai etika, moral dan rasa keadilan sering diabaikan. Jika ditarik kepada persoalan yang terkandung dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, maka sudah barang tentu substansi UU ini tidak memberikan substansi dari UU progresif, yakni UU yang mampu menjadi solusi atas *hiruk pikuk* persoalan yang muncul di dalam kehidupan masyarakat pada umumnya.

2. Substansi Hukum Progresif Dan Peraturan Perundang-Undangan Yang Ideal

Kehadiran sebuah peraturan perundang-undangan tersebut tentunya memberikan serangkaian implikasi dalam mencapai apa yang hendak diinginkan oleh negara dalam hal mensejahterakan ataupun memberikan implikasi kedamaian kepada masyarakat pada umumnya. secara umum, implikasi tersebut setidaknya dapat dipilah ke dalam tiga kategori : *pertama*, substansi hukum progresif; *kedua*, peraturan perundang-undangan yang ideal; *ketiga*, implikasi pembentukan Hukum Progresif.

1) Substansi Hukum Progresif

Salah satu hal yang mendasar dalam pembahasan ini ialah bagaimana peraturan perundang-undangan itu bisa memberikan kontribusi positif atas kemakmuran, kesejahteraan serta kebahagiaan kepada masyarakat. Disitulah titik letak utama mengapa hukum progresif harus bekerja dan masuk kedalam materi muatan peraturan perundang-undangan.

Hukum progresif itu ditujukan untuk melindungi rakyat dengan menuju kepada idealisasi hukum yang sebenarnya. Dengan demikian agenda hukum progresif mampu menjamak keberadaan masyarakat dan bisa memberikan efek positif atas keberlangsungannya.

Secara lebih spesifik hukum progresif antara lain bisa disebut sebagai "*hukum yang pro-rakyat*" dan "*hukum yang pro-keadilan*"

.Pernyataan dan pemastian tersebut berlanjut sampai kepada penentuan tentang teorisasinya serta bagaimana hukum akan bekerja dan dijalankan.²⁰⁰

Gagasan hukum progresif muncul karena keprihatinan terhadap keadaan hukum di Indonesia. Para pengamat, termasuk pengamat Internasional, sudah mengutarakannya dalam berbagai ungkapan yang negatif, seperti sistem hukum Indonesia termasuk yang terburuk di dunia. Tidak hanya para pengamat, tetapi umumnya rakyat juga berpendapat demikian, kendatipun mereka tidak mengutarakannya sebagai suatu tuntutan yang jelas, melalui pengalaman konkrit mereka dengan hukum sehari-hari, seperti kelemahan mereka berhadapan dengan hukum dan keunggulan orang kuat yang cenderung lolos dari hukum. Dengan demikian, maka rakyat mengalami dan menjalani sehari-hari, sedangkan para pengamat menuangkannya secara kontemplatif dan analitis.²⁰¹

Akibat dari keberadaan hukum yang sangat bertolak belakang dengan yang diinginkan tersebut, sedikit banyak telah memberikan efek terganggunya keinginan serta kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum. Secara sederhana, kepercayaan terhadap hukum sudah mulai turun dan memudar disebabkan oleh penegakan hukum dan upaya yang tidak kunjung ideal dalam mengimplementasikannya secara benar dan

²⁰⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum progresif, Ibid*, Hlm. 2.

²⁰¹ *Ibid*, hlm. 3.

substantif. Dengan demikian, hukum tidak lagi bermuara pada keadilan dan kemanfaatan kepada masyarakat melainkan jauh dari substansinya.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Satjipto, Hukum bukan merupakan suatu institusi yang absolut dan final melainkan sangat bergantung pada bagaimana manusia melihat dan menggunakannya. Manusia lah yang merupakan penentu. Hukum progresif tidak menerima hukum sebagai institusi yang mutlak serta final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran tersebut, hukum selalu berada dalam proses untuk menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaannya dapat diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakekat “hukum yang selalu dalam proses menjadi” (*law as a process, law in the making*). Hukum tidak ada untuk hukum itu sendiri, tetapi untuk manusia.²⁰²

Dalam hal ini, penulis sedikit mengkonklusikan tentang substansi dari hukum progresif ialah sebuah gerakan yang menginginkan tujuan dari pada penerapan hukum itu harus tertuju pada kesejahteraan dan kebahagiaan manusia itu sendiri. Sehingga bisa mengkonstruksikan pemikiran bahwa hukum itu sejatinya untuk manusia dan kesejahteraan menjadi capaian utama dalam menggagas pembentukan hukum progresif

²⁰² *Ibid*, Hlm. 5-6

itu sendiri. Keterpurukan hukum saat ini bisa dimulai dari penerapan hukum progresif, dan bisa menjadi agenda utama dalam memperbaiki citra berhukum dan bernegara secara hukum. Sekiranya itu yang dijadikan tumpuan utama dalam berhukum secara progresif, hukum itu harus bisa menjamin kebaikan dalam dinamika bermasyarakat bukan menjadi cara baru dalam mengeroyok serta memangkas keadilan masyarakat.

2) Peraturan Perundang-Undangan Yang Ideal

Untuk menggagas bagaimana Indonesia itu bisa berhukum dengan baik dan benar, maka haruslah berangkat dari membentuk konstruksi sistem peraturan perundang-undangan yang ideal. Sasaran tertentu sudah pastinya tidak melenceng dari yang tertuang dalam pancasila, pembukaan dan UUD 1945. Dalam hal ini juga, kita perlu mempertanyakan sudah sejauh mana keberlangsungan peraturan perundang-undangan yang dibuat bisa memberika implikasi positif kepada bangsa dan negara.

Kekeliruan yang paling mendasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini ialah tidak terlalu memusatkan perhatian kepada capaian apa yang ingin diraih. secara tidak langsung ini menggambarkan bahwa regulasi yang diharapkan tidak *pro-rakyat* serta mencederai identitas negara demokrasi dan negara hukum itu sendiri.

Harus diingat bahwa berbicara hukum itu adalah berbicara dinamika, yaitu berbicara dalam konteks tantangan dan sisi lain jawaban dalam suatu persoalan (*challenge and repone*) dan hukum itu sendiri

memang seharusnya dirancang berdasarkan asumsi-asumsi tertentu, keadaan-keadaan tertentu, teritorial-teritorial tertentu, prinsip-prinsip tertentu dan dalam normalisasi-normalisasi tertentu serta pada susunan institusi-institusi hukum tertentu pula.²⁰³

Dalam ber hukum di Indonesia, pastinya selalu bersandar pada standar pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

Menurut ketentuan pasal 5 UU No 12 Tahun 2011, asas pembentukan peraturan perundang-undangan berisi hal-hal yang :²⁰⁴

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

- a. Kejelasan Tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayahgunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Selain itu, menurut ketentuan pasal 6 UU No 12 Tahun 2011, materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas;²⁰⁵

²⁰³ Sabian Utsman, *menuju penegakan hukum responsif, konsep Philippe nonet & Philip Selznik perbandingan civil law system & Common Law System spiral kekerasan & penegakan Hukum*. Yogyakarta : Pustaka pelajar, 2008. Hlm. 5-6.

²⁰⁴ Pasal 5, UU no 12 tahun 2011.

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;'
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah didasarkan pada peraturan diatas. Dengan demikian, setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang baik dan benar. Sehingga persoalan yang menyangkut materi muatan serta substansi dari peraturan perundang-undangan bisa terimplementasikan.

Titik letak dari pada peraturan perundang-undangan itu apakah sudah ideal atau tidak, dapat dilihat dari materi muatannya itu harus bisa berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman dan keadilan di dalam masyarakat. Selain itu, segala hal yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut harus mampu mencerminkan suatu perlindungan kepada hak-hak asasi manusia, serta tidak menyampingkan harkat dan martabat masyarakat itu sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan yang ideal harus bisa memberikan kontribusi positif kepada masyarakat, peraturan perundang-undangan yang ideal tidak bisa parsial dan diskriminatif kepada masyarakat.

²⁰⁵ Pasal 6, UU No 12 Tahun 2011.

Dengan paradigma pemikiran yang demikian, bisa dipastikan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk nanti bisa memberikan kontribusi yang positif terhadap keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara. Poin penting yang harus diambil adalah sejatinya undang-undang itu harus menerminkan tindakan dan perlakuan yang baik kepada masyarakat, itulah bentuk wujud undang-undang tersebut bisa dikatakan ideal.

Memaknai ketentuan di atas memang sangat menyulitkan jika kita membandingkannya dengan produk peraturan perundang-undangan yang ada saat ini. Pasalnya UU yang ada saat ini belum mampu menunjukkan produktifitas dari tahapan perancangan hingga penerapannya di lapangan. Keadaan ini mengantarkan kita pada sebuah pemikiran bahwa belum adanya jaminan serta upaya progresif yang dilakukan oleh penyelenggara negara dalam mencapai produk-produk hukum yang stabil dan juga tidak memberikan dampak yang sangat produktif kepada masyarakat.

Tidak jauh berbeda dengan kelahiran UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU No 24 tahun 2011 tentang Badan penyelenggara Jaminan Sosial, dan UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah yang sejauh pengamatan penulis masih terkesan sedikit jauh dari proses idealnya suatu produk peraturan perundang-undangan.

Seperti yang telah penulis sampaikan sebelumnya, jika kita baca secara seksama ketentuan ini, maka UU No 4 tahun 2009 sangat

merugikan masyarakat yang ada disekitar pertambangan. Tidak hanya itu ketentuan pasal 169 a masih tetap memberlakukan kontrak karya yang lama dan tetap masih menerapkan peraturan perjanjian yang dipakai dengan UU sebelumnya. Sekiranya ini sangat merugikan nilai dasar dari keadilan dan kemanusiaan itu sendiri. Persoalan yang kemudian dimunculkan oleh pihak swasta dalam hal pengelolaan pertambangan tidak memberikan efek positif serta keadilan kepada masyarakat.

Berbeda halnya dengan UU No 24 tahun 2011 tentang badan Penyelenggara Jaminan Sosial, produk UU ini telah memberikan dampak positif kepada masyarakat melalui jaminan sosial yang telah digariskan lewat Konstitusi. Kalau kita perhatikan dalam risalah pembentukan UU ini tidak adanya perdebatan serius mengenai substansi peraturannya. Perdebatan yang muncul hanya pada persoalan apakah BPJS ini berbadan hukum privat atau publik, dengan hasil kajian dan analisis yang diutarakan diatas, bahwa BPJS berbadan hukum Publik. Sehingga dalam batas ketentuan tertentu, yang perlu diperhatikan dalam UU ini pada pusran impelemntasi dilapangan nantinya. Dengan demikian tidak ada lagi persoalan yang muncul dikemudian hari akibat dari dinamika teknis mengenai idealnya peraturan perundang-undangan BPJS ini.

Keberadaan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, seperti yang penulis telah sampaikan diatas, bahwa kelahiran UU ini sangat merusak citra otonomi daerah. UU ini terkesan mengemablikan kembali sebuah sistem sentralistik yang berada ditangan pemerintah pusat. Segala

hal yang menyangkut mengenai titik berat otonomi daerah telah digeser kepada pemerintah pusat dengan melalui pemerintah provinsi. UU ini pun menuai banyak kritikan akibatnya UU ini tidak partisipatif dan tergolong tergesa-gesa karena disembunyikan dari masyarakat. Partisipasi masyarakat yang menjadi ciri utama keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan tidak kunjung ditemui. UU ini sangat menutup ruang gerak kabupaten/kota dalam hal pengelolaan daerahnya. UU ini juga tidak jauh berbeda dengan UU sebelumnya, dan bahkan lebih parah lagi dari yang sebelumnya.

Dengan argumentasi serta analisis sederhana yang penulis utarakan diatas, penulis memberikan kesimpulan bahwa UU tersebut belum bisa menunjukkan idealnya suatu produk hukum. UU ini juga terkesan “setengah hati” dalam hal implementasi.

3) Implikasi Pembentukan Hukum Progresif

Kondisi hukum dan sikap penegakan hukum di Indonesia telah melahirkan cara berhukum yang seakan kehilangan sukma bermoral dan berkeadilan. Hukum bertoalk dari tujuan utama diberlakukannya, hukum hanya menjadi Bom waktu dalam merenggut hak asasi manusia, hukum hanya menjadi bahan melegitimasi kekuatan penguasa, dan lain sebagainya. Nilai-nilai, moral, etika serta nuansa keilmuan berhukum menjadi diabaikan. Jika ditarik kesimpulan dari proses pembentukan

hingga penegakan hukum sama sekali telah melenceng dari hal yang sebenarnya.

Disinilah titik letak yang paling mendasar Kehadiran hukum progresif untuk memberikan peran positif dalam dinamika pembentukan dan penegakan hukum, hukum tidak bisa dianggap sebagai selembur Undang-undang, hukum harus lebih dari itu semua yang mampu melahirkan keadilan yang dirindukan masyarakat. Namun, sebelum kita memahami jauh tentang implikasi dari pembentukan hukum progresif, sekiranya kita memahami dulu seperti apa tujuan bernegara kita yang itu sudah sangat jelas tertuang dalam konstitusi UUD 1945 yang telah diubah sebanyak empat kali tersebut. UUD 1945 telah memberikan penjelasan secara jelas bagaimana sistem ketatanegaraan kita ini bisa memberikan kesejahteraan, kesehatan, serta kemakmuran untuk seluruh bangsa dan negara.

Dalam konteks inilah, semua produk hukum dan penegakannya Di Indonesia haruslah didasarkan pada pokok pikiran-pikiran yang tertuang dalam UUD 1945. Pikiran-pikiran inilah yang harus diwujudkan oleh penyelenggara negara, dengan demikian keadilan secara konstitusional itu bisa dirasakan oleh warga negara. Hal ini juga bisa dijadikan batu uji apakah pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia sudah sejalan dengan tujuan bernegara.

Secara spesifik jika hal ini dijalankan sesuai dengan nilai, prinsip, dan pemikiran yang terkandung dalam UUD 1945, maka disinilah titik letak pembentukan dan penegakan hukum dilaksanakan.

Pembentukan hukum progresif ialah sebuah proses untuk mengembalikan lagi nilai-nilai yang terkandung dalam konstitusi. Melaksanakan pembentukan hukum Progresif sama halnya dengan menegakan hukum dan keadilan yang ada di masyarakat sebagai tujuan dari dibentuknya hukum Progresif. Hukum progresif semata-mata ditujukan untuk bisa memberikan nuansa positif kepada manusia atau masyarakat. Sebab makna yang terkandung dalam konstitusi bahwa setiap warga negara Indonesia harus bisa memperoleh keadilan di berbagai sendi-sendi kehidupan, mulai dari rana hukum, politik, ekonomi, budaya, dan sosial.

Oleh sebab itu, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan perlu konsisten dan harus mengacu kepada prinsip, nilai yang terkandung dalam konstitusi. Sebagaimana apa yang disebutkan oleh Mahfud Md²⁰⁶, yakni empat kaidah penuntun hukum nasional!. Pertama, bahwa hukum Indonesia harus bertujuan dan menjamin integrasi bangsa Indonesia bangsa baik secara teritorial maupun ideologis. Hukum-hukum di Indonesia tidak boleh memuat isi yang berpotensi menyebabkan terjadinya disintegrasi wilayah maupun ideologi. Kedua, hukum harus bersamaan membangun demokrasi dan nomokrasi. Hukum Indonesia tidak dapat

²⁰⁶ Mahfud Md, Dkk, *Ibid*, Hlm. 196.

dibuat berdasarkan menang-menangan jumlah pendukung semata, tetapi juga harus mengalir dari filosofis pancasila dan prosedur yang benar. Ketiga, membangun keadilan sosial. Tidak dibenarkan munculnya hukum-hukum yang mendorong atau membiarkan terjadinya jurang sosial-ekonomi karena eksploitasi oleh yang kuat terhadap yang lemah tanpa perlindungan negara. Hukum harus mampu menjaga agar yang lemah tidak dibiarkan menghadapi sendiri pihak yang kuat yang sudah pasti akan selalu dimenangkan oleh yang kuat. Keempat, membangun toleransi beragama dan berkeadaban. Hukum tidak boleh mengistimewakan atau mendiskriminasi kelompok tertentu berdasar besar atau kecilnya pemeluk agama.

Berdasarkan uraian di atas, maka hal yang harus diperhatikan bahwa pencapaian terhadap nilai-nilai keadilan secara konstitusional dan juga substantif tentunya hanya akan terwujud apabila seluruh ketentuan yang terkandung dalam UUD 1945 bisa menjadi acuan, dan tentunya pembentukannya harus memakai prinsip dan kandungan hukum progresif yang tujuannya semata-mata untuk kebahagiaan, kesejahteraan, dan keadilan kepada warga negara.

Oleh karena itu, penulis sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Satjipto Rahardjo, (1) hukum adalah untuk manusia, (2) menolak untuk mempertahankan *status quo* dalam berhukum, dan (3) memberikan perhatian besar terhadap peranan perilaku manusia dalam hukum. Dengan kata lain dikatakan bahwa hukum progresif merupakan hukum yang

berupaya melakukan sebuah pembebasan, baik dengan cara berpikir dan bertindak di dalam hukum, sehingganya hukum itu mampu melaksanakan tugas mulianya untuk mengabdikan demi dan atas nama kemanusiaan.

Posisi demikian akan mendobrak kebekuan dalam ber hukum, dengan membawa sebuah paradigma baru dalam menggapai keadilan secara substantif. Pembentukan hukum progresif akan membebaskan nilai-nilai, prinsip yang terkandung dalam konstitusi. Makna menggapai keadilan secara substantif sudah tentu sejalan dengan prinsip keadilan dalam berdemokrasi dan kedaulatan rakyat yang mengandung nilai-nilai keadilan secara konstitusional dan substantif juga.

Melalui uraian di atas kita dapat melihat bagaimana implikasi positif terhadap pembentukan hukum progresif di Indonesia. Peranana pembentukan hukum progresif mampu memberikan keadilan sosial yang dilakukan dengan tinjauan-tinjauan nilai, prinsip yang terkandung dalam konstitusi. Pembentukan hukum progresif juga sebuah bentuk komitmen negara dalam mencapai cita-cita berdemokrasi yang lebih ideal.

4) Usulan penataan kembali gagasan hukum progresif dalam pembentukan hukum di Indonesia

Berangkat dari semua permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya, sebagai implikasi dari permasalahan pembentukan hingga penegakan hukum yang di Indonesia, hal yang berikunya sekiranya penting untuk bisa memberikan solusi pemecahannya. Selanjutnya pada

bagian ini, dengan mencermati dan menganalisis persoalan yang mencuat tentang produk perundang-undangan tersebut, akan dicoba diidentifikasi beragam persoalan dengan beberapa tahapan sebagai berikut :

a. Penguatan Kelembagaan Pembentuk UU

Penguatan kelembagaan pembentuk UU menjadi prasyarat utama dalam membentuk serta prosedural dalam melakukan penegakan hukum di Indonesia. Ini menjadi sebuah pra syarat yang sangat penting dalam menentukan strategi sekaligus arah penataan produk perundang-undangan. Namun demikian, sebelum melakukan penataan tersebut, sekiranya pihak pemerintah dan DPR yang memiliki kewenangan dalam hal pembentuk UU bisa duduk kembali dan membahas dalam batas mana peraturan perundang-undangan penting untuk ditindaklanjuti dan diberlakukan. Jangan sampai, keinginan untuk membentuk UU hanya berdasarkan pesanan pihak yang berkepentingan. Selain itu, harus pula bisa mengatasi persoalan yang mungkin timbul akibat sebelum dan sesudah diberlakukannya suatu produk hukum. Sekiranya hal ini yang perlu dimaksimalkan, karena saat ini hal-hal demikian hanya prosedural saja, dan mengabaikan soal-soal analisis yang sangat komprehensif.

DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, harus mampu menjalankan tugasnya secara paripurna dan tidak terlalu mengikuti keinginan secara politik. Keberadaan DPR sebagai hasil dari pemilihan langsung oleh rakyat harus mampu memberikan implikasi positif kepada masyarakat.

DPR harus menjalankan tugas sebagai representasi politik dan representasi rakyat, yang mampu menjalankan, menindaklanjuti serta mendukung apa yang diaspirasikan oleh masyarakat. disitulah titik letak urgensi penguatan kelembagaan pembentuk UU.

b. Penyelarasan Dengan Tujuan Bernegara

Dalam penyusunan produk hukum, seharusnya memperhatikan poin-poin penting, seperti memikirkan kembali atau melakukan sinkronisasi antara pembentuk UU dengan tujuan bernegara. Bisa jadi, pembentuk UU tidak lagi perhatian kepada tujuan bernegara dan bertentangan dengan konstitusi, sehingganya banyak UU yang dibatalkan oleh MK akibat tidak adanya sinkronisasi yang jelas antara pihak pembentuk UU dan tujuan bernegara. Penulis meyakini bahwa terjadinya pembatalan oleh MK atas UU didasarkan tidak sejalan dengan tujuan bernegara.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian, pengkajian serta analisis dan menguraikan permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Berdasarkan uraian yang penulis sampaikan diatas, bahwasannya hukum progresif yang dicanangkan oleh Satjipto Rahardjo merujuk pada keberadaan hukum yang tidak statis melainkan sebuah hukum yang terus bergerak menuju pada sebuah proses perbaikan. Terjadi sebuah keinginan untuk menyatukan antara hukum dengan nilai-nilai yang terkandung dalam kehidupan masyarakat.
2. Rekonstruksi sistem kelembagaan lembaga pembentuk undang-undang dengan menggunakan pendekatan hukum progresif perlu dilakukan dengan spirit keadilan, kemanusiaan dan moralitas. Ini menjadi penting dilakukan, sekiranya bisa memberikan paradigma progresif antara pembentuk Undang-undang dengan masyarakat yang akan diberlakukannya undang-undang.
3. Berdasarkan analisis yang telah penulis lakukan terhadap UU No 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU no 24 tahun 2011 tentang BPJS dan UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah belum sepenuhnya meemenuhi unsur-unsur progresif dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang ideal. Dari ketiga UU tersebut nampak jelas bahwa terjadi

pertentangan dengan nilai prinsip dasar hukum progresif. Hanya saja di dalam UU tentang BPJS menurut penulis sudah bisa dikatakan Progresif, karena tujuan dari pada pembentukan UU tersebut memang merupakan amanah konstitusi dan sangat memberikan harapan kebaikan serta kebahagiaan kepada masyarakat Indonesia.

Berbeda halnya dengan UU tentang pemerintah daerah, dalam UU ini sangat jelas nampak keinginan pemerintah pusat untuk mengembalikan kembali kekuasaan yang ada di wilayah otonom. Otonomi daerah semakin direduksi, segala hal yang menyangkut urusan pemerintahan daerah harus berdasar keinginan dan izin pemerintah pusat melalui pemerintah provinsi.

4. Bentuk tidak masuknya substansi hukum progresif dalam UU tersebut, masih adanya pertentangan antara keinginan pembentuk UU dengan masyarakat pada umumnya. Belum lagi persoalan mengenai Pengelolaan tambang ini sudah sangat merusak kehidupan lingkungan masyarakat yang berada di wilayah-wilayah pertambangan. Belum lagi dalam tahapan rancangan UU ini tidak didasari dengan kajian yang komprehensif mengenai prosedural kontrak karya, masih adanya muatan norma pasal yang di UU lama tetap masih diberlakukan. Dominasi dan cengkraman konglomerasi masih terus dilakukan, wacana perbaikan sistem pengelolaan pertambangan akan terasa sama dengan sebelumnya jika masih tetap mencantumkan pasal 169 butir a tersebut. disinilah titik letak materi

substansi hukum Progresif tidak dapat ditemukan, karena pemberlakuan UU ini tidak sejalan dengan keinginan masyarakat untuk mendapatkan penghidupan yang layak.

5. Pembentukan UU BPJS ialah untuk memberikan jaminan terpenuhinya dasar hidup yang layak bagi peserta dan/atau anggota keluarganya. BPJS ini diselenggarakan atas dasar asas kemanusiaan, asas kemanfaatan, dan asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Atas dasar inilah tujuan negara yang tertuang dalam konstitusi bisa terselenggara. Hukum Progresif bergerak secara berproses dalam hal memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat, bekerjanya hukum progresif merupakan bentuk nyata dari keinginan untuk bisa memberikan apa yang diinginkan oleh masyarakat. Sehingga, dalam hal ini juga UU BPJS ini sudah bisa memenuhi kriteria substantif dari pembentukan hukum progresif.
6. Di dalam UU tentang Pemerintah Daerah semangat untuk menyongsong kemandirian daerah itu semakin terus direduksi dengan kehadiran UU tersebut. melalui UU ini posisi kewenangan otonomi yang ada di wilayah kabupaten/kota sudah mulai direduksi kepada pemerintah pusat. UU ini juga terkesan dipaksakan dan disembunyikan dalam tahapan pembahasan perencanaannya, sehingga tingkat partisipasi masyarakat tidak terlihat secara substansial dalam UU ini. tidak adanya sinkronisasi, harmonisasi dengan regulasi yang lainnya mengenai pengelolaan sumber daya

yang ada di daerah. Melalui UU ini pemerintah pusat memiliki peran sentral dalam hal kewenangan hingga pengelolaan otonomi daerah, padahal itu sangat tidak sejalan dengan nilai dan prinsip otonomi daerah.

7. Muatan materi hukum progresif sangat membantu proses pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia. Hukum progresif yang digagas oleh Satjipto sangat berarti dalam nuansa berhukum kita saat ini, hukum itu harus bersemayam diatas nuansa moralitas manusia, hukum harus mampu menelusuri ruang-ruang gelap yang dirasakan manusia. Melalui pembentukan hukum progresif ini sangat memberikan dampak positif kepada citra pembentukan dan penegakan hukum di negeri ini.
8. Materi muatan hukum progresif merupakan wujud konsistensi norma yang berada di dalam konstitusi. Pembentukan hukum progresif akan memberikan implikasi positif terhadap perjalanan negara hukum dan demokrasi yang kita terapkan saat ini. Nilai-nilai dan prinsip yang terkandung dalam konstitusi akan selalu terjaga.

B. Saran

1. Kepada masyarakat dan para akademisi, praktisi dan politisi untuk tetap terus melakukan sebuah kajian dan analisis atas dinamika hukum yang terjadi di Indonesia. Terutama yang menyangkut persoalan pembentukan aturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pijakan awal dalam

memperbaiki citra berhukum dan mewujudkan cita-cita bernegara. Peraturan perundang-undangan harus mampu memberikan jaminan cita-cita luhur berbangsa dan bernegara, kelak semua hal yang menjadi tujuan bernegara bisa diselenggarakan dengan bijak dan benar.

2. Kepada pihak pemerintah baik dari eksekutif dan legislatif agar kiranya meninjau kembali persoalan yang menyangkut prinsip dan nilai pembentukan hukum progresif. Prinsip dan nilai dalam hukum progresif harus dijadikan acuan dalam pembentukan hukum. Pembentukan hukum progresif yang dijadikan acuan akan bisa memberikan pengaruh positif terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan yang ideal.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Kadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, Cetakan 1, PT Citra Aditya Bakti, 2004.

Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta :Cetakan kedua, penerbit Pustaka Pelajar,2013.

Ali, *Membumikan Hukum Progresif*, Yogyakarta, Aswaja Presindo, Cetakan Pertama, 2013.

Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Citra Media, 2006..

Bagir Manan, *Menyongsong fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pusat Studi Hukum FH UII, Cetakan Ke 3, 2004.

Cholisin & Nasiwan, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Yogyakarta, Ombak, 2012.

Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum Dan Konstitusi*, Yogyakarta : Liberty,Cetakan Ke 2.

_____, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta : Liberty,2004.

_____ Dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2004.

Fence M Wantu, *Idee Des Recht, kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan*, Yogyakarta : Pustaka pelajar, 2011.

Hamid Darmadi, *Pengantar Pendidikan Kewarganegaraan*, Bandung, Alfabeta, 2010.

Jimliy Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta :Konstitusi Pers, 2005.

_____, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Jakarta : PT. Intermasa, 1994.

_____, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2014.

Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Press Konpress, 2013.

John Rawls, *A Theori Of Justice*, Cambridge, massachusetts, Harvard University Press, 1995. Setelah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, Cetakan ke II, 2011.

Karl Briton, *Philosophy And Meaning Of Life*, Yogyakarta : Primasophie, 2003.

Komisi Hukum Nasional, *Pemantauan Dan Pengkajian Legislasi Serta Permasalahan Aktual Di Bidang Hukum*, Jakarta : cetakan pertama, 2011.

King Faisal Sulaiman, *sistem bikameral dan spektrum lembaga parlemen indonesia*, Yogyakarta :UII press,.

Mahfud Md, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : Rajawali Pers, 2012.

_____ *Satjipto Rahardjo dan hukum progresif Urgensi dan Kritik*, Jakarta : Epistema Institute, 2011.

Mirza Nasution, *Pertanggung Jawaban Gubernur dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Cetakan Pertama, PT Sofmedia, Jakarta, 2011.

M Thalhah, *Hukum Daerah Dan Desentralisasi di Indonesia*, Yogyakarta : Total Media, 2010.

Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta :Penerbit Kanisius, 2007.

_____ *Ilmu Perundang-Undnagan, Jenis Fungsi Dan Materi Muatan*, Yogyakarta : Penerbit Kanisius, 2007

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : P.T Raja Grafindo Persada, Cetakan Ke 5, 2010).

_____ *Hukum Pemerintahan desa, Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Reformasi*, Malang : Setara Press, 2015.

_____ *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara 1*, Yogyakarta, Penerbit Fakultas Syari'ah dan Hukum Press UIN Sunan Kalijaga, cetakan pertama, 2010.

Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Konpress, Cetakan 1, 2012.

Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Yogyakarta : Penerbit Thafa Media, 2014.

Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi hukum*, Yogyakarta, Gadjadara University Press, 2005.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Proses Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010.

Siti Maimunah, *Negara Tambang Dan Masyarakat Adat Perspektif Ham Dalam Pengelolaan Pertambangan Yang Berbasis Lingkungan Dan Kearifan Lokal*, Malang : Intrans Publishing, 2012.

Satjipto Rahardjo, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Editor Satya Arinanto Dan Ninuk Triyanti, (Jakarta : Raja Grafindo, 2009).

_____ *Hukum Progresif, Sebuah sintesa hukum indonesia*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009.

_____ *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta, Kompas, 2008.

_____ *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta, Kompas, 2010.

_____ *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2012.

_____ *Hukum dan Perilaku: hidup baik adalah dasar hukum yang baik*, Jakarta : Kompas, 2009

_____ *Ilmu Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, cetakan ke lima, 2000.

Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta : UII Press, 2009.

Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : Penerbit Alumni, 1992.

Sayuti Una, *Peregseran Kekuasaan Pemerintah Daerah, Menurut Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta : UII Press, 2004.

Syaukani HR, Affan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2002.

Sabian Utsman, *Menuju Penegakan Hukum Responsif, Konsep Philippe Nonet & Philip Selznick Perbandingan Civil Law System & Common Law System Spiral Kekerasan & Penegakan Hukum*. Yogyakarta : Pustaka pelajar, 2008.

Soetandyo Wignjoesobroto, *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, HUMA, 2002

Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum, (terjemahan dari Inleiding Tot Studie Van Het Nederlandse Recht oleh Oetarid Sadino)* cetakan kedua puluh tujuh, Jakarta : pradnya paramita, 1999.

Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, (jakarta : Gema insani Press, 1996.

Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009.

Aturan dasar dan peraturan perundang-undangan

Perubahan Undang-undang Dasar 1945

UU No 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

UU no 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batu bara.

Undang-undang No 24 tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Keputusan DPR Nomor : 06A/DPR-RI/II/2014-2015 Tentang program legislasi nasional tahun 2015-2019 dan program legislasi nasional rancangan undang-undang prioritas tahun 2015.

Dokumen Resmi

Sekretariat Jenderal DPR-RI, Lampiran Risalah Pembentukan UU No 4 Tahun 2009 tentang Mineral Dan Batu bara. Jakarta, 20 Mei 2005.

Risalah RUU Minerba, Pendapat Akhir Fraksi, Jakarta 16 Desember 2006

Risalah RUUMinerba, RDPU, Jakarta, 5 September 2005.

Risalah RUU tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, Jakarta,
11 Januari 2011.

Risalah RUU BPJS, PANJA, 30 Mei 2011.

Risalah RUU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Jakarta
Februari 2000.

Internet

<http://www.unpad.ac.id/2015/06/prof-bagir-manan-sentralisasi-hanya-akan-memicu-disintegrasi/> , Akses 26 April 2016.

<https://Saepudinonline.wordpress.com/2010/09/01/perbedaan-legislasi-dan-regulasi-diakses> 19 April 2016