

Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia

Studi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan

TESIS

Abdul Wahab

1006736204



UNIVERSITAS INDONESIA

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

JAKARTA

JANUARI 2012

Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Studi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan

Tesis

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar

Magister Hukum (MH)

OLEH:

ABDUL WAHAB

NPM:1006736204



UNIVERSITAS INDONESIA

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA (S2)

KEKHUSUSAN HUKUM DAN KEHIDUPAN KENEGARAAN

JAKARTA

JANUARI 2012



UNIVERSITAS INDONESIA

Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Studi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan

Tesis

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum dan Kehidupan Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tanggal 20 dan 21 Desember 2012.

Pembimbing Tesis

Jakarta, 24 Januari 2012

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Indonesia.

Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.

Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H.



UNIVERSITAS INDONESIA

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Abdul Wahab

NPM : 1006736204

Judul Tesis : Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

**Studi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan
Hukum Pendidikan**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum dan Kehidupan Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tanggal 20 dan 21 Desember 2012.

DEWAN PENGUJI

Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.

Pembimbing/Penguji

.....

Prof. Dr. Ramly Hutabarat, S.H., M.Hum.

Penguji

.....

Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.Si.

Ketua Sidang/Penguji


.....

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Abdul Wahab

NPM : 1006736204

Tanda tangan : 

Tanggal : 24 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah *rabbil'alam*, segala Puji dan syukur saya panjatkan kepada Allah SWT. Tuhan yang maha menguasai langit dan bumi serta segala apapun yang ada didalamnya termasuk jiwa-jiwa manusia, *sholawat* serta *shalam* tidak lupa saya haturkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW yang telah membawakan aturan kehidupan yang paling sempurna.

Sebagai seorang mahasiswa pascasarjana Universitas Indonesia, saya dituntut untuk menyelesaikan segala tugas-tugas akademik didalamnya sebagai syarat mendapatkan gelar Magister Hukum dalam program Ilmu Hukum kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan. Salah satu syarat tersebut adalah tugas penulisan tesis yang *Alhamdulillah* telah saya selasai dengan kemampuan maksimal yang saya miliki. Saya menyadari bahwa semuanya itu tidak mungkin dapat saya selasai tanpa bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, untuk itu saya ingin mengucapkan banyak terimakasih kepada:

Pertama, kepada Allah SWT dan Nabi Muhammd SAW, yang telah memberikan nikmat kesempatan, kesehatan dan iman kepada saya sehingga didalam keterbatasan saya sebagai manusia, saya bisa menyelesaikan semua tugas-tugas didalam perkulihan ini.

Kedua, Kepada kedua orang tua saya Bapak Munasih dan Ibu Siti Aminah yang selalu mendoakan kebaikan kepada saya dengan ikhlas serta telah membiayai pendidikan saya dengan segala kemampuannya walau harus menjual tanah pekarangan dan menggadaikan sawah. Orang tuaku yang tercinta kalaian adalah orang tua terbaik, walau tidak tamat SD namun fikiranmu kepada diriku melebihi seorang Profesor.

Terimakasih atas segalanya saya tidak mungkin bisa membalas jasa-jasamu, kecuali berdoa semoga Allah SWT. mengampuni dosa-dosamu dan memberikan segala kebbaikannya kepadamu sebagai balasan atas kebaikanmu kepada diriku

Ketiga. Kakaku Abdurrahman, S.Pd.I, M. M.Pd., yang telah ikut serta membiayai kuliahku ini, menyediakan fasilitas kuliah dan selalu memmompasemangatku sehingga saya bisa menyelesaikan tesis ini. Bagiku kamu adalah kaka terbaik yang aku miliki, mudah-mudahan Allah membalas kebaikanmu.

Ketiga. Prof. Dr. Satya Arinanto, SH.,MH. Sebagai Pembimbing sekaligus Dewan Penguji Tesis. Rasa terimakasih yang takkan terhingga atas jasa-jasanya, yang telah mengajarkan ilmu-ilmunya dan bersedia membimbing saya dalam menyelesaikan tesis ini. Atas bimbingan, saran dan dorongannya, akhirnya saya dapat menyelesaikan tesis ini dengan maksimal.

Keempat. Prof. Dr. Ramly Hutabarat, S.H., M.Hum., dan Heru Soesatyo, S.H., LL.M. M.Si., sebagai Dewan Penguji yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk menguji dan mengoreksi tesis saya sehingga membantu saya semakin menyempurnakan tesis ini.

Kelima. Dosen-Dosen pascasarjana Universitas Indonesia yaitu Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., MH., Prof. Dr. Ramly Hutabarat, S.H., M.Hum., Prof. Bhenyamin Hoessein, S.H., Prof. Dr. Maria Farida Indrati S., Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M, Ph.D (almarhum), Prof. Dr. Sulistyowati Irianto, Prof. Harun Arasid, SH., Heru Susetyo, S.H., LL.M. M.Si, dan semua dosen yang telah mengajarkan ilmunya kepada saya yang tidak mungkin disebutkan satu persatu. Serta Semua pegawai administrasi Pascasarjana Universitas Indonesia yang telah melayani saya dengan baik

terutama kepada mas Ari, mas tono, pak watijan, pak hudu, dan semua administrasi pasca FH yang takmungkin disebut semua. Semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian.

Keenam. Kaka-kakaku (Mujibah, Musitah, Musirah, M. Tahir, Sabirin, kak ake), keponakanku (Soni Suherman, Sabli, Agus sukrianto, Azmi Azwar, NurAzima Putri, Rajuli Randa, Muhammad Izzam Muazzam), paman dan bibi-bibiku (Saliah, Kamariah, Sahdan, dan semuanya takmungkin disebutkan namanya) serta semua keluargaku yang ikut serta memberikan doa dan semangatnya kepada diriku.

Ketujuh. Teman-teman kelas HTN angkatan 2010 Tria Indra R, Pak Jarden Pakpahan, Pak Muzakki, Sukman, Arif Maulana, Supriadi, Grace, Fina, Pak Alamsyah, Nicky F, Ibu Mutya, M. Arbayanto, dan teman-temanku semua yang telah banyak membantu dan memberikan semangat kepada diriku.

Yang terakhir, semoga Allah SWT. Membalas semua kebaikan kalian dengan balasan yang lebih baik lagi. Akhirnya, demikianlah kemampuan maksimal yang saya miliki, mohon maaf jika ada kesalahan dan semoga tesis ini bermanfaat bagi penulis dan yang membacanya. Sebagai manusia yang tidak sempurna, maka manusia tidak akan pernah mampu membuat sesuatu yang sempurna, karena kesempurnaan itu hanya milik Allah SWT.

Jakarta, 24 Januari 2012.



Abdul Wahab

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI

TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Abdul Wahab

NPM : 1006736204

Program Studi : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalty Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Studi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalty Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/ formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikianlah pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 24 Januari 2012

Yang menyatakan



Abdul Wahab

ABSTRAK

Undang-undang menjadi bagian yang sangat penting bagi negara Indonesia karena menyatakan diri sebagai Negara hukum (Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945), namun dalam kenyataannya undang-undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) bersama-sama dengan Pemerintah kebanyakan ditolak oleh rakyat Indonesia sehingga dibatalkan di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI). Pembatalan undang-undang ini menimbulkan pertanyaan besar, bagaimanakah proses pembentukan undang-undang yang dibuat oleh DPR RI bersama-sama dengan pemerintah dan mengapa undang-undang tidak mencerminkan keinginan dan aspirasi rakyat?. Undang-undang Badan Hukum Pendidikan (BHP) adalah undang-undang yang dijadikan studi kasus dalam tesis ini, karena undang-undang BHP adalah undang-undang yang paling cepat dimohonkan untuk di *judicial review* ke MK RI, padahal undang-undang ini telah menghabiskan dana Negara yang begitu besar dan waktu pembentukannya sangat lama. Undang-undang BHP merupakan undang-undang inisiatif dari pemerintah yang dibahas bersama-sama dengan DPR RI komisi x dari tahun 2007 samapai 2009. Dalam rapat dengar pendapat antara DPR Komisi x dengan kelompok-kelompok masyarakat seperti pihak pengurus Perguruan Tinggi baik Swasta maupun Negeri, Lembaga-Lembaga Pendidikan, Para Pakar, beberapa Badan Eksekutif Mahasiswa, aktifis pendidikan, dan Lembaga pemerhati Pendidikan. Dalam rapat dengar pendapat ini ternyata kebanyakan kelompok masyarakat yang hadir menolak Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan (RUU BHP) ini, namun atas alasan perintah undang-undang Sisdiknas RUU BHP ini dilanjutkan ke tingkat pembahasan sampai akhirnya disahkan menjadi undang-undang. Begitu RUU BHP ini disahkan menjadi undang-undang, langsung mendapat penolakan dari berbagai elemen masyarakat yang pada akhirnya dimohonkan *judicial review* ke MK RI. Berdasarkan fakta-fakta dan alat bukti yang ada undang-undang BHP dibatalkan karena bertentangan dengan UUD 1945. Implikasi pembatalan undang-undang BHP ini berdampak pada Perguruan Tinggi Negeri yang telah menjadi Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara (PT BHMN) harus kembali pada bentuk asalnya, Implikasi selanjutnya berdampak pada para dosen dan pegawai yang non PNS di PT BHMN yang menjadi tidak jelas status hukumnya. Dan yang terakhir berdampak pada aturan hukum yang mengikuti undang-undang BHP harus ikut dibatalkan. Berdasarkan implikasi yang sangat besar dari sebuah undang-undang, maka seharusnya pembentukan undang-undang mengutamakan prinsip demokratis sehingga menghasilkan hukum yang responsif yang didukung oleh budaya hukum masyarakat yang diatur, struktur pemerintah yang mengatur, dan substansi hukum yang responsif yang jelas tujuan dan manfaatnya.

ABSTRACT

The law became a very important for Indonesia because the country declared itself as the State law (Article 1 paragraph 3 of the Constitution of 1945), but in reality the laws established by the House of Representatives of the Republic of Indonesia together with the Government majority rejected by the people of Indonesia that was canceled at the Constitutional Court of the Republic of Indonesia. Pembatalan this law raises a big question, how was the establishment of laws made by Parliament together with the government and why the law does not reflect the wishes and aspirations of the people?. Law Legal Education (BHP) is a statute which is used as case studies in this thesis, because the statute law BHP is the fastest petitioned for judicial review to the Constitutional Court of Indonesia, but this legislation has spent country so large and its formation time is very long. BHP Law is the law of the government initiative discussed together with the House of Representatives committee from 2007 x samapai 2009. In a hearing between the House of Representatives Commission X with community groups such as the good steward of Private Higher Education and State, Educational Institutions, Experts, some of the Student Executive Board, education activists, and observers of the Institute of Education. In this hearing was most communities are present reject the Draft Law Legal Education (BHP bill), but for reasons of law orders the National Education Bill BHP continued to level the discussion until finally passed into law. Once BHP bill is enacted into law, an immediate rejection of the various elements of society that eventually petitioned for judicial review to the Constitutional Court of Indonesia. Based on the facts and evidence that there is legislation BHP canceled due to conflict with the 1945 Constitution. Implications cancellation BHP legislation is impacting on the State University College has become a State-owned Legal Entity (PT BHMN) should return the original form, have an impact on the further implication of the lecturers and non-civil service employees at PT BHMN who become unclear status the law. And the latter affects the legal rules that follow the law BHP should come undone. Based on the enormous implications of a law, then the law ought to be prioritizing the establishment of democratic principles so as to produce a responsive law backed by the legal culture of society is regulated, the government structures that regulate, and responsive legal substance that clear objectives and benefits.

DAFTAR ISI

JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	viii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR BAGAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	10
1.3 Kerangka Teoritis.....	11
1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian	12
1.4.1 Tujuan	12
1.4.2 Manfaat	13
1.5 Metode Penelitian.....	15
1.5 Sistematika Pembahasan	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Politik Hukum	20
2.1.1 Politik Hukum Nasional.....	22
2.1.1.1 Cita Hukum	26
2.1.1.2 Cita Negara.....	27
2.1.1.3 Tujuan Negara.....	29
2.1.2 Konfigurasi Politik	31
2.2 Negara Hukum	35
2.2.1 Hukum Represif	38
2.2.2 Hukum Otonom.....	39
2.2.3 Hukum Responsif.....	41
2.2.4 Sistem Hukum Nasional	43
2.3 Arah Pembangunan Hukum Indonesia.....	56

2.3.1 Struktur Hukum.....	58
2.3.2 Subtansi Hukum.....	60
2.3.3 Budaya Hukum.....	61
2.4 Teori Perundang-undangan.....	63
2.4.1 Asas-asas Perundang-undangan.....	66
2.4.2 Materi Muatan Undang-Undang.....	70
2.4.3 Pembentukan Rancangan Undang-Undang.....	73
2.4.3.1 Rancangan Undang-Undang dari Pemerintah.....	77
2.4.3.2 Rancangan Undang-Undang dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.....	79
2.4.3.3 Rancangan Undang-Undang dari Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.....	81
2.5 Demokrasi.....	83
2.5.1 Teori Demokrasi.....	86
2.5.1.1 Teori Demokrasi Klasik.....	86
2.5.1.2 Teori Demokrasi Prosedural ala Schumpeterian.....	88
2.5.1.3 Teori Demokrasi Prosedural ala Dahl.....	89
2.5.1.4 Teori Demokrasi Prosedural diperluas.....	91
2.5.1.5 Teori Demokrasi Substantif.....	92
2.5.1.6 Teori Demokrasi Sosial.....	92
2.5.2 Nilai-nilai Demokrasi.....	94
2.5.3 Model Demokrasi.....	98
2.5.4 Konsep Demokrasi Politik Indonesia.....	108

BAB III PROSES PEMBENTUKAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

BADAN HUKUM PENDIDIKAN

3.1 Latar Belakang Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan.....	115
3.2 Alasan Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan.....	132
3.3 Tujuan Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan.....	136
3.4 Perumusan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan.....	138

3.5 Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan	171
3.6 Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan.....	174
3.6.1 Rapat Dengar Pendapat Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan	180
3.6.2 Lokakarya Panitia Kerja (PANJA) Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan.....	191
3.6.3 Rapat Kerja (Raker) Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan	196
3.6.4 Rapat Internal Panitia Kerja (Pnja) Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan.....	200
3.6.5 Rapat Panitia Kerja Pembahasan Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan.....	201
3.6.6 Rapat Komisi X (Sepuluh) dengan Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	202
3.7 Konfigurasi Politik dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan.....	208
3.7 Materi Muatan Pengaturan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan.....	224

BAB IV ANALISIS PEMBATALAN UNDANG-UNDANG BADAN HUKUM PENDIDIKAN

4.1 Mahkamah Konstitusi Sebagai Penguji Perundang-undangan	227
4.2 Pengujian Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan	231
4.2.1 Pemeriksaan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan di Mahkamah Konstitusi	239
4.2.2 Alasan-Alasan Pengujian Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan	241
4.2.3 Kesaksian dan Ketereangan Para Ahli dari Pihak Pemohon.....	264
4.2.4 Kesaksian dan Ketereangan Para Ahli dari Pihak Pemerintah.....	309
4.3 Dasar-Dasar Pertimbangan Para Hakim Mahkamah Konstitusi	330
4.3.1 Putusan Mahkamah Konstitusi.....	333
4.4 Analisis Pembatalan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan	335
4.4.1 Implikasi Pembatalan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan	339
4.4.1.1 Terhadap Sistem Pengelolaan Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara	343
4.4.1.2 Terhadap Status Dosen dan karyawan Non Pegawai	

Negeri Sipil di Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara	345
---	-----

BAB V PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG YANG BAIK

5.1 Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang yang Baik.....	347
5.1.1 Mengedepankan Konsep Demokratis	360
5.1.2 Mengedepankan Nilai-Nilai Demokrasi.....	365
5.2 Konsep Produk Undang-Undang yang Baik.....	371
5.3 Indikator Undang-Undang yang Baik.....	381
5.4 Proses Pembentukan Undang-Undang di Berbagai Negara	387
5.4.1 Amerika Serikat	387
5.4.2 Filipina	390
5.4.3 Korea Selatan.....	392
5.4.4 Venezuela	394
5.4.5 Argentina.....	396

BAB VI KESIMPULAN

6.1 Kesimpulan	399
6.2 Saran.....	400

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku	402
II. Artikel.....	405
III. Makalah	406
IV. Tesis, Disertasi dan Data/Sumber yang Tidak Diterbitkan	406
V. Surat kabar	407
VI. Wawancara.....	407
VII. Publikasi Elektronik	407
VIII. Peraturan Perundang-Undangan	408

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1: Data produk legislasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.....	4
Tabel 1.2: Rekapitulasi Perkara Pembentukan Undang-Uundang Tahun 2003 – 2011.....	6
Tabel 3.1: Sistematika Pembahasan Rangan undang-undang Tentang Badan Hukum Pendidikan.....	203
Tabel 4.1 Data penerimaan pembayaran biaya pendidikan Mahasiswa baru program sarjana (S1) reguler (dalam rupiah).....	318
Tabel 4.2, Biaya Operasional Untuk Menghasilkan Seorang Lulusan Program Sarjana (S1).....	318
Tabel 4.3, Rekapitulasi data beasiswa.....	318
Tabel 5.1: Pengaruh Politik Terhadap Hukum.....	347
Tabel 5.2 Tiga Tipe Hukum.....	356
Tabel 5.3: Indikator sistem politik.....	359
Tabel 5.4: Indikator Karakter Produk Hukum.....	371
Tabel 5.5: Indikator Undang-Undang yang Baik.....	386

DAFTAR BAGAN

Bagan 2.1: Konfigurasi dan Karakter Hukum.....	32
Bagan 2.2: Hirarki peraturan perundang-undangan.....	49
Bagan 2.3: Hirarki Norma Berdasarkan Undang-Undang Nomor . 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	50
Bagan 2.4: Hubungan Tiga Elemen Sistem Hukum	63
Bagan 2.5: Alur Penyusunan Program Legislasi Nasional	75
Bagan 2.6: Alur Pengajuan Rancangan Undang-Undang dari Pemerintah.....	78
Bagan 2.7: Alur Pengajuan Rancangan Undang-Undang dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia	80
Bagan 2.8: Alur pengajuan Rancangan Undang-Undang dari Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.....	83
Bagan 3.1: proses pembahansan Rancangan Undang-Undang.....	176
Bagan 3.2: Alur Penyusunan Undang-Undang.....	177
Bagan 5.1: Alur Terbentuknya Norma	378

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Permasalahan

Politik hukum pembentukan undang-undang merupakan kajian yang sangat menarik karena “selama 200 tahun terakhir, lembaga legislatif merupakan institusi kunci (*Key institutions*) dalam perkembangan politik Negara-negara modern”.¹ Undang-undang Badan Hukum Pendidikan (yang selanjutnya disebut BHP) dalam pembentukannya begitu banyak menghabiskan waktu dalam pembentukannya yaitu dari tahun 2007 samapai Tahun 2009² dan begitu banyak biaya yang telah dikeluarkan oleh negara yang sekiranya dialihkan ke masyarakat, maka sangatlah bermanfaat. Undang-undang BHP disahkan pada tanggal 16 Januari 2009, tidak kurang dari dua bulan tepatnya pada tanggal 12 Februari 2009 undang-undang BHP ini diajukan pengujian di Mahkamah Konstitusi dan pada hari Rabu tanggal 30 Desember 2009 undang-undang BHP ini dibatalkan secara keseluruhan.

Berdasarkan pembatalan undang-undang BHP yang begitu cepat, mengakibatkan implikasi yang sangat banyak diantaranya terhadap biaya yang telah dihabiskan dalam pembentukan undang-undang BHP dan terhadap perguruan tinggi yang telah menerapkan system BHP. Dalam wawancara Wartawan Koran Kompas dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut DPR RI) Priode Tahun 2004-2009 yaitu Agung Laksono, mengatakan “pembahasan satu rancangan undang-

¹ GR Boynton dan Chong LimKim, dalam bukunya Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010) hal. 1

² Sekretariat Jendral DPR RI, *Risalah Rapat-Rapat Rancangan Undang-undang tentang Badan Hukum Pendidikan, Buku Kesatu*, (Disusun oleh “Tim Kerja Penyusunan Risalah Rapat Pembahasan RUU Tentang BHP”, 2009), data ini peneliti peroleh dari Pusat dokumentasi DPR RI.

undang di Kantor DPR dibutuhkan biaya sebesar Rp 1,1 miliar samapai 2,4 miliar”.³ Begitu besarnya biaya pembahasan sebuah Rancangan Undang-Undang (selanjutnya disebut RUU), hal ini menimbulkan pertanyaan ketika undang-undang yang dibentuk dengan biaya yang sangat mahal tidak efektif bahkan menjadi undang-undang yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena telah dibatalkan. Sekedar Pembahasan sebuah RUU saja membutuhkan biaya begitu besar, belum lagi dalam proses-proses yang lain. Dalam tulisan di Koran Kompas menguraikan betapa besar biaya-biaya pembentukan undang-undang di setiap bagiannya. Adapun ongkos Legislasi Tahun 2006 dijabarkan sebagai berikut:⁴

Dalam Sekretaris Jendral DPR

1. pengumpulan data bahan masukan RUU: Rp 1.063 miliar
2. pengumpulan data pembahasan RKP, RAPBN, APBN Perubahan, dan PAN: Rp 185 juta
3. koordinasi penyusunan PUU: Rp 6.591 miliar
4. penyusunan naskah: Rp 1.707 miliar
5. total: Rp 9.536 miliar

Dalam Badan Legislasi

1. Perjalanan dinas dalam negeri (program legislasi nasional): Rp 64.481 miliar
2. perjalanan dinas dalam negeri badan legislasi: Rp 6.578 miliar
3. perjalanan dinas luar negeri program legislasi: Rp 32.69 miliar
4. perjalanan dinas luar negeri badan legislasi: Rp 1.633 miliar
5. total: Rp 105.382 miliar

Dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang

1. perencanaan dan penetapan: Rp 1.184 miliar
2. pembentukan 33 undang-undang inisiatif DPR Rp 2.458 miliar: Rp 81.133 miliar
3. Kerjasama penyusunan naskah akademik lima RUU: Rp 625 juta

³ Koran Tempo 12 April 2007.

⁴ *Ibid.*

4. pembahasan 53 undang-undang inisiatif pemerintah 1.355 miliar: Rp 71.857 miliar
5. Studi banding 20 RUU: Rp 1.491 miliar
6. pengesahan dan penyebarluasan undang-undang: Rp 75 juta
7. pelaksanaan dan tugas badan legislasi: Rp 3.716 miliar
8. total: Rp 160.083 miliar

Betapa besar anggaran pembentukan undang-undang pada tahun 2006, dan hal ini sangat berkaitan dengan studi kasus yang diangkat dalam tesis ini yaitu undang-undang 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan. Undang-undang BHP adalah undang-undang yang Rancangan Undang-Undangnya di bentuk mulai dari Tahun 2006 hingga 2009. Berdasarkan undang-undang BHP yang dibatalkan pada Desember Tahun 2009, hal ini menunjukkan bahwa biaya pembentukan undang-undang yang mahal dan lama dalam prosesnya bukan jaminan undang-undang tersebut akan menjadi undang-undang yang efektif.

Lantas bagaimana seharusnya sebuah undang-undang dikatakan efektif? Undang-undang yang efektif adalah undang-undang yang merespon keinginan masyarakatnya atau yang disebut sebagai hukum responsib. Mochtar Kusumaatmadja⁵ mengatakan “Negara Republik Indoneisa dalam kebijaksanaan hukumnya menganut teori hubungan,” yaitu kebijakan hukum berupa pembentukan undang-undangan terkait perkembangan masyarakat. Kebijakan pembentukan perundang-undangan merupakan komponen yang penting bagi pembangunan hukum Indonesia karena Indonesia menganut system hukum *Eropa Kontinental*. Sistem hukum *Eropa Kontinental* menempatkan peraturan hukum tertulis sebagai sumber utama sistem kaidahnya.⁶ Dengan demikian, hukum dalam system

⁵ Artidjo Alkstar, *Pembangunan Hukum dalam Prespektif Politik Hukum Nasional*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1986), hal 114

⁶Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1997), hal 101.

Eropa Kontinental menjadikan hukum tertulis berbentuk undang-undang tertulis sebagai sumber hukum utamanya.

Begitu penting undang-undang dalam pembentukan hukum di Indonesia, sehingga dalam pembentukannya dianggarkan biaya yang sangat banyak, namun biaya yang begitu banyak tidak sebanding dengan kualitas undang-undang yang dihasilkan karena begitu banyaknya undang-undang yang dibatalkan dan tidak berlaku efektif, bahkan jumlah Rancangan Undang-Undang (selanjutnya disebut RUU) yang diselesaikan lebih sedikit dari Prolegnas (selanjutnya disebut Prolegnas) yang ditetapkan. Dalam catatan dari tahun 2005 hingga 2010 sebagai berikut.⁷

Tabel 1.1: Data Produk Legislasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Tahun	Jumlah	
	Program Legislasi Nasional	Produksi Undang-Undang
2005	55	14
2006	76	39
2007	78	40
2008	81	61
2009	76	39
2010	70	7

Berdasarkan data tersebut di atas dapat dilihat bahwa DPR hanya menyelesaikan setengah dari rata-rata Prolegnas yang harus diselesaikan. Dalam tulisannya Ahmad Yani bahwa DPR RI periode 2004-2009, dari 311 RUU yang harus diselesaikan, hingga akhir masa jabatannya mereka hanya bisa menyelesaikan 193 RUU menjadi undang-undang.⁸ Rendahnya produk undang-undang yang diselesaikan oleh para DPR RI, ini berarti bahwa selain banyaknya permasalahan rakyat yang belum dapat disalurkan dan diselesaikan, juga

⁷ Ahmad Yani, *Pasang Surut Kinerja Legislatif*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2011) hal. 3

⁸ *Ibid* hal. 104.

RUU di Badan Legislasi akan terus bertambah tiap tahunnya yang pada akhirnya menumpuk tidak terkendali. Seiring berkembangnya teknologi dan ilmu pengetahuan, maka permasalahan rakyat semakin bertambah dan memerlukan pengaturan, oleh karena itu, DPR harus memiliki manajemen waktu yang sistematis dalam menyelesaikan RUU menjadi UU.

Selain permasalahan jumlah produktifitas DPR RI menjadi pertanyaan terkait fungsi utama DPR RI sebagai lembaga legislator adalah seberapa baik kualitas produk undang-undang yang dikeluarkan oleh DPR RI. Selain permasalahan diatas juga ada permasalahan pada waktu pembentukan rancangan hingga pembahasan undang-undang. Dalam pembentukan sebuah undang-undang melalui proses yang sangat panjang mulai dari pembentukan rancangan undang-undang, kemudian masuk kedalam Prolegnas, pembahasan tingkat pertama, pembahasan tingkat kedua, pengesahan RUU menjadi undang-undang⁹. Setelah menjadi undang-undang, tidak jarang undang-undang yang telah menghabiskan biaya yang sangat besar dan waktu yang sangat lama ini tidak berlaku efektif sebagaimana yang diharapkan, bahkan sebuah undang-undang dibatalkan tidak lama setelah berlakunya. Berdasarkan ketidak efektifan dan pembatalan sejumlah undang-undang ini mengakibatkan kerugian yang besar bagi bangsa Indonesia baik kerugian secara material berupa uang Negara yang terkuras sia-sia dan tenaga yang dihabiskan sia-sia juga karena rancangan undang-undang yang dibahas akhirnya dibatalkan di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (selanjutnya disebut MK RI) lantaran bertentangan dengan konstitusi Negara Indonesia. Data di MK juga menjelaskan seberapa banyak pembatalan undang-undang setiap tahunnya, hal ini dapat kita lihat dalam tabel sebagai berikut:¹⁰

⁹ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, "*Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*", (Bandung: P.T. Alumni, 2008) hal. 114

¹⁰ Suber data: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

Tabel 1.2: Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang Tahun 2003 - 2011

NO	TAHUN	SISWA YANG LULU	TERIMA	JUMLAH (3+4)	PUTUS				JUMLAH PUTUSAN (6+7+8+9=10)	SISWA TAHUN INI (5-10)	JUMLAH UU YANG DIUJI	KET
					KABUL	TOLAK	TIDAK DITERIMA	TARIK KEMBALI				
-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-9	-10	-11	-12	-13
1	2003	0	24	24	0	0	3	1	4	20	16	(8) 2 tidak berwenang
2	2004	20	27	47	11	8	12	4	35	12	14	
3	2005	12	25	37	10	14	4	0	28	9	12	
4	2006	9	27	36	8	8	11	2	29	7	9	
5	2007	7	30	37	4	11	7	5	27	10	12	
6	2008	10	36	46	10	12	7	5	34	12	18	-
7	2009	12	78	90	15	17	12	7	51	39	27	-
8	2010	39	81	120	17	23	16	5	61	59	58	
9	2011	59	86	143	19	23	27	11	81	60	0	
Jumlah		168	414	580	94	116	99	40	350	228	166	

Berdasarkan data tersebut diatas, undang-undang seharusnya berlaku efektif dan bersipat responsif¹¹ bagi masyarakat dalam jangka waktu yang panjang, sehingga undang-undang tersebut dapat memberikan mamfaat yang besar dalam kehidupan bernegara dan bagi rakyat Indonesia yang diatur merasakan manfaat dan keadilan yang diberikan oleh undang-undang dalam kerangka Negara hukum.

Negara Indonesia yang menganut konsep “*Rule of law*” yaitu negara yang berdasarkan hukum,¹² sebagaimana dituliskan dalam pasal 1 ayat 3 UUD 1945. Dalam rangka menjalankan amanat Pasal 1 ayat 3 UUD 1945, maka kekuasaan pemerintah

¹¹ Hukum responsif adalah hukum yang menggunakan pendekatan realism hukum, *sociological jurisprudence* (ilmu hukum yang menggunakan pendekatan sosiologis) yaitu hukum yang mempertimbangkan fakta social dalam pembentukannya. Philippe Nonet & Philip Selznick, “*Hukum Responsif*”. Diterjemahkan dari: *Law and Society in transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978, (Bandung: Nusamedia, 2008) hal 83.

¹² Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), hal 1

dalam menjalankan negara pada dasarnya dibagi menjadi tiga yaitu legislati, eksekutif, dan yudikatif (teori *Trias Politica Montesquieu*). Munir Fuady dalam bukunya menjelaskan *trias politika* sebagai kekuasaan formulasi (membuat undang-undang), kekuasaan pelaksana undang-undang, dan kekuasaan mengadili sesuai undang-undang.¹³

Kekuasaan legislati Indonesia dijalankan oleh DPR, sedangkan dalam proses pembentukan undang-undang dibuat bersama-sama oleh Lembaga Legislatif yaitu DPR dan Lembaga Eksekutif yaitu Pemerintah dalam hal ini adalah Pemerintah pusat. DPR dan Pemerintah sebelum membahas undang-undang terlebih dahulu menerima Rancangan Undang-Undang. Rancangan undang-undang bisa diajukan oleh Lembaga Legislatif sebagai wakil dari keinginan rakyat yang diwakili dan bisa juga dari Eksekutif yaitu Pemerintah yang menjalankan undang-undang tersebut, serta bisa juga diajukan oleh DPD yaitu mewakili keinginan daerah.

RUU yang bisa diajukan oleh DPR, Pemerintah dan DPD diharapkan membawa aspirasi dan kebutuhan masyarakat terhadap hukum dalam kehidupan sehari-hari. DPR, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Daerah (disebut lebih lanjut dengan DPD) dalam proses membuat RUU memiliki aturan sendiri-sendiri yang mengaturnya. DPR dalam menyusun RUU Tunduk kepada Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia No. 08/DPR RI/I/2005-2006,¹⁴ sedangkan Pemerintah Tunduk kepada Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005,¹⁵ dan DPD tunduk kepada Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 2/DPD/2004 sebagaimana diubah terakhir dengan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 29/DPD/2005.¹⁶ DPR, Pemerintah dan DPD dalam membentuk dan mengajukan Rancangan Undang-Undang sangat ketat dan selektif serta dibantu oleh para ahli dalam merumuskannya.

¹³ *Ibid*, hal. 104

¹⁴ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 2*, (Yogyakarta: Kanisius 2007), hal. 23.

¹⁵ *Ibid*, hal.16

¹⁶ *Ibid*, hal. 29

RUU yang telah dibentuk kemudian diajukan ke DPR sebagai Lembaga Legislasi untuk dibahas. RUU sebelum dibahas dimasukkan kedalam Badan Legislasi,¹⁷ kemudian ditentukan kapan Rancangan Undang-Undang ini dibahas. Pada Badan legislasi RUU bersaing dengan RUU yang lain sehingga menghabiskan waktu yang panjang, dalam persaingan ini RUU kadang dipengaruhi oleh relasi kekuasaan, sehingga cepat tidaknya pembahasan RUU di DPR dipengaruhi oleh kepentingan dan kekuasaan para penguasa.

RUU yang setelah masuk ke Prolegnas, kemudian dibahas bersama-sama oleh DPR dan pemerintah dalam dua tingkat pembahasan yaitu pembahasan tingkat pertama dan pembahasan tingkat kedua. Pembahasan RUU dalam dua tingkat pembahasan ini dipengaruhi oleh konfigurasi politik dan kepentingan partai politik yang sangat dominan sehingga seringkali aspirasi dan keinginan rakyat dalam hukum sering tersumbat oleh konfigurasi politik dalam pembahasan di DPR RI. Thohari dalam analisis penelitiannya mengatakan, “mekanisme pembahasan yang ada di DPR tidak sepenuhnya melibatkan masyarakat dalam pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang...”¹⁸. Berdasarkan analisis tersebut diatas, maka pembahasan RUU tidak sepenuhnya mewakili keinginan dan harapan masyarakat, namun terkesan ditentukan oleh keinginan para elit politik yang berkuasa.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, mendorong penulis untuk mengkaji lebih dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Penelitian ini difokuskan pada pembentukan undang-undang yang efektif, dan undang-undang BHP yang telah dibatalkan dijadikan sebagai bahan studi kasus penelitian. Undang-Undang BHP dalam pembentukannya membutuhkan waktu yang sangat panjang dan menghabiskan biaya yang banyak, maka peneliti meneliti undang-undang BHP sebagai

¹⁷ “*Mekanisme Penyusunan Rancangan Undang-Undang di Badan legislasi DPR RI*” (Badan Legislasi DPR RI Priode 2009-2014) hal. 16

¹⁸ Yuliandri, *Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang berkelanjutan*,(Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hal 4.

“*gesetzgebungstheorie*” yaitu berusaha menerangkan pemahaman yang sifat mendasar tentang pembentukan undang-undang BHP, fungsi perundang-undangan.¹⁹

Penelitian tentang Ilmu perundang-undangan telah banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya seperti di dalam desertasinya Saldi Isra yang berjudul “*Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*”. Beda tesis ini dengan desertasi yang tulis oleh Saldi Isra adalah dalam desertasi menjelaskan pergeseran fungsi legislasi dalam perubahan UUD 1945 dan perubahan bunyi teks Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 serta fungsi legislasi sebelum perubahan serta pergeseran fungsi legislasi dalam system pemerintahan Indonesia²⁰, sedangkan tesis yang ditulis ini adalah meneliti proses pembentukan undang-undang serta efektifitasnya dalam masyarakat, serta mencoba menganalisis permasalahan produk undang-undang yang tidak responsif.

Selain terbut diatas, ada juga tesis yang berjudul “*Deregulasi dan Kofigurasi Politik di Indonesia Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tatanegagara*” ditulis pada tahun 1997 oleh Zen Zanibar M.Z. Penelitian ini meneliti produk deregulasi hukum ekonomi yang dikeluarkan pada masa orde baru itu apakah sesuai dengan UUD 1945. Penelitian selanjutnya adalah “*Politih Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Orde Baru dan Era Reformasi Tentang Eksistensi Peradilan Agama di Indonesia*”, oleh Anton Afrizal Candra. Sedangkan hal yang baru dalam penelitian ini adalah meneliti proses pembentukan undang-undang di DPR, yang dijadikan studi kasusnya penelitian ini adalah Undang-Undang BHP. Pada kesempatan ini akan diteliti konfigurasi Politik hukum dalam proses pembentukan Undang-Undang BHP dan penyebab Undang-Undang BHP di batalkan di MK serta bagaimana seharusnya undang-undang yang baik.

¹⁹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1998) hal 15

²⁰ Saldi Isra, *OP cit.*, hal. 19

1.2 Rumusan Masalah

Dalam penelitian hukum, harus ada kerangka konseptual dan landasan atau kerangka teoritis menjadi syarat yang sangat penting dalam penelitian hukum.²¹ Dalam rumusan masalah tesis ini, akan mengkaji kerangka konseptual dari pembentukan undang-undang dan landasan teori politik hukum serta efektifitas pembentukan perundang-undangan. Dalam bukunya Peter Marzuki mengatakan bahwa penelitian pada tataran teori hukum isu hukum harus mengandung konsep hukum yang dapat dirumuskan dalam suatu gagasan yang dapat direalisasikan.²² Penelitian undang-undang BHP dikaji dari sudut pandang Hukum Tata Negara terutama, dari segi teori hukum perundang-undangan serta konfigurasi politik hukum pembentukan undang-undang dan kekuasaan yang ada didalamnya. Dampak yang diakibatkan undang-undang BHP setelah diterapkannya. Adapun permasalahan yang akan dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah politik hukum pembentukan undang-undang nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan?
2. Bagaimana analisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 NOMOR 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 dan Implikasinya?
3. Bagaimana menciptakan produk undang-undang yang baik sesuai dengan prinsip dan nilai-nilai demokrasi?

²¹Soejono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hal. 7

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005) hal 72

1.3 Kerangka Teoritis

Penelitian tesis ini mengenai politik hukum pembentukan undang-undang di Indonesia yang dijadikan studinya adalah undang-undang BHP. Berdasarkan hal tersebut, maka kerangka teori yang akan digunakan pada penyusunan tesis ini adalah:

Pertama, teori politik hukum yaitu produk hukum yang dihasilkan oleh para legislator merupakan hasil produk politik, karena dalam hal ini hukum lah yang terpengaruh oleh politik dalam pembentukannya.²³ Tarik menarik kepentingan politik dalam pembentukan undang-undang disebut dengan konfigurasi Politik. Konfigurasi politik hukum dalam pembentukan undang-undang BHP. Pada dasarnya produk legislasi yang dihasilkan oleh lembaga pembuat aturan undang-undang ditentukan oleh konfigurasi politik yang digunakan pada saat pembentukannya, jika dalam pembentukan undang-undang digunakan konfigurasi politik hukum demokratis, maka undang-undang yang dihasilkan adalah kebijakan undang-undang yang responsib dan mudah diterima oleh masyarakat. Namun sebaliknya jika pembentuka undang-undang tersebut menggunakan konfigurasi politik hukum yang otoriter, maka produk hukum yang dihasilkan akan respresib yang sewenang-wenang dalam berlakunya, dan cendrung undang-undang seperti ini menjadi musuh bersama dalam masyarakat.

Kedua, selanjutnya penelitian ini akan menggunakan teori pembentukan undang-undang yang patut atau baik berdasarkan pendapatnya A. Hamid Attamimi. Undang-undang adalah landasan hukum yang menjadi dasar oelaksana dari seluruh kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah.²⁴ Dalam pembentukan sebuah undang-undang yang baik harus sesuai dengan asas-asas pembentukan undang-undang yang baik dan materi muatan undang-undang tersebut harus tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga dapat berlaku berkelanjutan.

²³ Satya Arinanto, *Kumpulan Materi..... Op cit*

²⁴ Yuliandri, *Ibid*, hal 1

Ketiga, teori pembangunan hukum yang berasal dari teori Lawrence M. Friedman. Efektifitas sebuah undang-undang akan bisa berjalan jika berjalan seimbang dengan tiga elemen pembangunan hukum yaitu undang-undang harus didukung oleh struktur hukum yang baik dalam *eksekutif* yang menjalankan undang-undang tersebut. Kedua budaya hukum yaitu pembentukan undang-undang harus disesuaikan dengan budaya hukum dalam masyarakat yang diaturnya. Ketiga substansi hukum yang tepat dan jelas dalam suatu undang-undang yang dibentuk.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan

Tujuan penelitian adalah untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, methodologis dan konsisten, dengan mengadakan analisa dan kontruksi.²⁵ Adapun tujuan penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.²⁶ Tujuan penelitian tesis ini adalah ingin mengetahui dan mencari jalan keluar dari permasalahan pembentukan undang-undang, sehingga masyarakat mendapat manfaat dari undang-undang yang dihasilkan oleh DPR RI dan Pemerintah, oleh karena itu keuangan negara tidak dirugikan oleh besarnya biaya pembentukan sebuah undang-undang sehingga dapat digunakan untuk sesuatu yang lebih bermanfaat bagi rakyat Indonesia. adapun tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menelaah proses pembentukan rancangan undang-undang BHP mulai dari pengajuan usulan RUU BHP, konfigurasi politik hukum dalam pembahasan di DPR RI hingga pengesahan RUU menjadi undang-undang.

²⁵Soejono Soekanto & Sri Mamudji, *Op cit*, hal. 20

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op. cit.*, hal. 35

2. Mengkaji dan menganalisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 NOMOR 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 tentang pembatalan undang-undang BHP, mulai dari pendapat ahli terhadap pasal-pasal yang diuji, dan menganalisis alasan-alasan Mahkamah Konstitusi dalam membatalkan undang-undang BHP. Selain mengkaji alasan para hakim Mahkamah Konstitusi, juga mengkaji implikasi yang di akibatkan oleh pembatalan undang-undang BHP ini.
3. Setelah menelaah proses pembentukan undang-undang dan menganalisis pembatalan undang-undang tersebut, maka tujuan yang terakhir adalah memberikan usulan dan berupa masukan bagaimana cara pembentukan undang-undang yang baik berdasarkan konsep dan nilai-nilai demokrasi.

1.4.2 Manfaat

Manfaat penelitian politik hukum pembentukan perundang-undangan ini dibagi menjadi dua macam yaitu:

1. Manfaat Akademis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan kajian dalam bidang ilmu Hukum Tata Negara khususnya ilmu politik hukum dalam pembentukan undang-undangan yaitu ilmu pembendukan undang-undang dalam rangka menghasilkan undang-undang yang baik bersifat istimewa *een leer van der (bijzondere) rechtsbetrekking*.²⁷ Selain itu, menelaah konfigurasi politik yang terjadi antara para legislator yaitu DPR RI dan Pemerintah dalam pembahasan undang-undang.

²⁷ Logemann dalam Disertasi Dian Puji Nugraha Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta, Disertasi UI, 2011) hal. 6.

- b. Dalam penelitian putusan mahkamah konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 NOMOR 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 dengan mengkaji alasan-alasan putusan Mahakamah Konstitusi tentang pembatalan undang-undang BHP ini, diharapkan dapat memberikan masukan terhadap teori pembentukan undang-undang yang baik.
- c. Mengkaji teori hukum responsif dan teori pembangunan hukum dari Lawrence M. friedman tetang politik pembangunan hukum yaitu struktur hukum, subtansi hukum, dan budaya hukum, selain itu menkaji asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan yang patut yang dikeluarkan oleh I.C. van der Vlies dan A. Hamid S. Atamimi.

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini bisa memberikan sumbangan kepada pemerintah dan DPR supaya bisa merumuskan perundang-undanagan yang efektif sehingga suatu perundanag-undangan yang dibentuk tidak sia-sia dan bermanfaat, artinya suatu kebijakan perundang-undangan tidak semata-mata dilihat dari aspek pragmatis tetapi juga aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis, undang-undang tidak menyimpang dari konstitusi²⁸ sehingga berlaku lama dan bermanfaat bagi masyarakat Indonesia.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini memberikan pengaruh terhadap peradaban manusia,²⁹ karena penelitian ini terkait pembentukan perundang-undangan yang baik dan efektif yang bermanfaat bagi kehidupan masyarakat Indonesia.

²⁸ Zen Zanibar M.Z., *DEregulasi dan Konfigurasi Plitik di Indonesia Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Diseratsi UI, 1997), hal 9.

²⁹ Valerine J.L.K, *Methodre Penelitian Hukum*, (Universitas Indonesia, FH, Pascasarjana 2009) hal. 11.

1.5 Metode Penelitian

Metode dalam bahasa (Inggris: *Method*, Latin: *Mthodus*, Yunani: *Methodos-meta* berarti sudah, di atas, sedangkan *hodos* berarti suatu jalan, suatu cara).³⁰ Dalam dunia riset, penelitian merupakan aplikasi atau penerapan metode yang telah ditentukan dengan persyaratan yang sangat yang sangat ketat berdasarkan tradisi keilmuan.³¹ Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, maka penelitian ini dikaji secara yuridis normatif, serta dilengkapi dengan kajian yuridis filosofis dan yuridis empiris.

Metode Penelitian hukum yang digunakan dalam tesis ini adalah metode penelitian normatif dan dilengkapi dengan metode hukum empiris. Metode penelitian hukum normatif menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier (yang juga dinamakan bahan hukum penunjang)³² sebagai bahan hukum yang digunakan dalam mengkaji rumusan permasalahan. Bahan hukum primer berupa perundang-undangan,³³ adapun bahan hukum primer yang digunakan adalah berupa Pancasila, UUD 1945, undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 61 Tahun 2005 tentang “Tata cara penyusunan dan pengelolaan program legislasi nasional” Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 68 Tahun 2005 tentang “Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan Rancangan peraturan presiden”, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 01/DPR RI/I/2009-2010 tentang “Tata Tertib”, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 02B/DPR RI/II/2010-2011 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Priode Tahun 2011, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 11-14-21-126 dan

³⁰ *Ibid*, hal. 26

³¹ *Ibid*

³² Soejono Soekanto & Sri Mamudji, *Op. cit.* hal. 33

³³ Peter Mahmud Marzuki, *Op. cit.* hal. 143

136/PUU-VII/2009 Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 dan risalah-risalah sidang pembahasan rancangan undang-undang BHP di Komisi X DPR RI .

Bahan hukum sekunder tesis ini adalah bahan hukum yang di jadikan sumber rujukan yang kedua setelah bahan hukum primer seperti buku-buku hukum yang berkaitan dengan kajian ini termasuk skripsi, tesis, dan desertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum. Disamping itu juga, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan³⁴ Mahkamah Konstitusi terkait putusan Nomor: 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang sifatnya sebagai penunjang. Dalam bukunya Soejono Soekanto & Sri Mamudji, bahan hukum tersier dibagi menjadi dua yaitu:³⁵

1. Bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu lebih dikenal dengan bahan acuan bidang hukum. Contohnya misalnya, abtrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, dan seterusnya.
2. Bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (tersier) diluar bidang hukum, misalnya, yang berasal dari bidang sosiologis, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya, oleh para peneliti hukum dipergunakan unutup melengkapai ataupun menunjang data penelitian.

Bahan hukum tersier yang banyak digunakan dalam penelitian ini adalah teori-teori terkait pendidikan di Indonesia, selain itu juga penulis akan mengumpulkan komentar-komentar yang terkait dengan kajian ini.

Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier kemudia dikumpulkan. Adapun cara memperoleh bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yaitu dengan mencari di situs www.segnet.ri dan perpustakaan baik

³⁴ *Ibid*, hal. 155

³⁵ Soejono Soekanto & Sri Mamudji, *OP. cit.* hal.33

perpustakaan MPR RI, DPR RI, dan perpustakaan Universitas Indonesia. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku yang berkaitan dengan politik hukum, ilmu perundang-undangan, dan demokrasi sebagiannya penulis beli di toko buku dan selebihnya penulis cari di perpustakaan-perpustakaan.³⁶ Bahan hukum tersier berupa pendapat ahli pendidikan, ahli politik dan komentar-komentar yang terkait dengan penelitian ini dikumpulkan dan diperoleh baik dari majalah, Koran, dan komentar-komentar masyarakat dalam berita di internet.

Sebagai pelengkap dari penelitian ini, maka digunakan data-data hukum. Data-data hukum ini diperoleh dengan cara bersurat kepada pusat dokumentasi DPR terkait data-data proses pembentukan undang-undang BHP, dalam permohonan ini peneliti dapat data-data seperti naskah akademik RUU BHP, risalah-risalah rapat dalam pembentukan undang-undang. Selain data-data peneliti juga melakukan wawancara dengan beberapa informan seperti staf ahli menteri pendidikan tinggi yang membuat naskah akademik, staf menteri Hukum dan HAM yang melakukan harmonisasi, dan dengan staf pegawai di Badan Legislasi DPR RI.

Semua bahan hukum dan data hukum yang telah di peroleh kemudian diolah dan dianalisis menggunakan Pendekatan hukum yaitu menggunakan pendekatan sejarah (*historical approach*)³⁷, pendekatan sejarah digunakan karena untuk meneliti proses pembentukan undang-undang BHP, maka peneliti harus meneliti sejarah proses pembentukannya mulai dari naskah akademik, risalah-risalah rapat dalam pembahasan undang-undang BHP sampai pada undang-undang BHP ini di setuju oleh DPR.

³⁶ Dalam membuat metode penelitian ini mengacu pada buku Sulistyowati Irianto & Shidarta, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009) hal 308

³⁷ Pendekatan historis/sejarah merupakan pendekatan yang meneliti sejarah suatu peristiwa hukum yang telah terjadi, dengan tujuan untuk memahami filosofi dari pembentukan uu BHP, Peter Mahmud Marzuki, *Op. cit*, hal. 126.

Pendekatan kasus (*Case Approach*)³⁸ merupakan pendekatan yang mengkaji putusan MK terkait fakta-fakta hukum dan alasan-alasan hukum yang digunakan oleh para Hakim MK dalam memberikan pertimbangan dalam memutus. Terakhir dari pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan memperbandingkan hukum.³⁹ Adapun perbandingan hukum yang digunakan disini adalah dalam rangka memperoleh konsep pembentukan undang-undang yang baik.

1.6 Sistematika Pembahasan

Bahan-bahan hukum yang telah didapatkan akan diolah dan disajikan secara kualitatif dengan pendekatan penulisan yaitu dekriptif-analisis. Setelah itu diuraikan secara sistematis melalui beberapa Bab yaitu sebagai berikut.

BAB I sebagai “Pendahuluan”, disini menguraikan latar belakang penelitian penelitian ini diangkat berupa alasan-alasan, rumusan masalah penelitian, tujuan dan manfaat dari penelitian baik secara akademis maupun praktik dalam kehidupan, metode penelitian yang digunakan berupa bahan hukum dan pendekatan penelitian yang digunakan, dan yang terakhir yaitu sistematika pembahasan.

BAB II sebagai “Tinjauan Pustaka”, dalam tinjauan pustaka ini dibahas pengertian-pengertian serta teori-teori yang terkait dengan penelitian ini. Pengertian dan teori-teori yang terkait adalah politik hukum berupa politik hukum nasional dan konfigurasi hukum, Negara hukum berupa model hukum yang ada seperti hukum represif, hukum otonom dan hukum responsif, yang selanjutnya adalah terkait teori efektifitas berlakunya hukum yang didukung oleh budaya hukum, system hukum, struktur hukum dan substansi hukum, selanjutnya teori peraturan

³⁸ Karena undang-undang BHP merupakan undang-undang yang telah dibatalkan oleh MK, maka pendekatan penelitian ini digunakan pendekatan kasus. *Ibid*, hal. 119

³⁹ *Ibid*. hal. 132.

perundang-undangan berupa dasar undang-undang dan materi muatan undang-undang, dan yang terakhir adalah teori demokrasi berupa prinsip demokrasi dan nilai-nilai demokrasi.

BAB III membahas “Politik hukum pembentukan undang-undang BHP” dalam bab ini akan dibahas latar belakang pembentukan RUU BHP, dilanjutkan alasan-alasan pentingnya dibentuk aturan BHP, Perumusan naskah akademik, pengharmonisan RUU BHP, setelah itu dilanjutkan dengan proses pembahasan RUU BHP, konfigurasi politik yang terjadi dalam pembahasan RUU BHP, dan yang terakhir dari BAB III ini adalah membahas materi muatan pengaturan undang-undang BHP.

BAB IV membahas “Analisis terhadap putusan MK Nomor: 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 “, adapun sub bab yang menjadi pembahasan dalam bab ini adalah alasan pengujian undang-undang BHP ke Mahkamah Konstitusi, setelah itu akan dibahas fakta-fakta di Persidangan, serta kesaksian dan ketereangan para ahli, setelah itu akan membahas dasar pertimbangan yang digunakan oleh para hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara ini, dan yang terakhir menganalisis dampak dari putusan pembatalan undang-undang BHP terhadap Perguruan Tinggi yang telah menjalankannya.

BAB V membahas “Produk undang-undang yang baik”, yang dibahas dalam bab ini adalah proses pembentukan undang-undang yang baik menurut prinsip dan nilai-nilai demokrasi serta mempertimbangkan efektifitas berlakunya, konsep undang-undang yang baik, kemudian membuat indikator undang-undang yang baik seperti apa, setelah itu membuat perbandingan bagaimana Amerika Serikat dan melanda dalam membentuk undang-undangnya.

BAB VI berisi “Penutup” dalam bab penutup ini akan dibahas kesimpulan dari tesis yang buat berupa jawaban atas rumusan masalah yang telah ada, setelah itu penulis akan memberikan saran terkait bagaimana cara pembentukan undang-undang yang baik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Politik Hukum

Politik Hukum merupakan suatu kajian didalam ilmu hukum yang terdiri dari dua disiplin ilmu yaitu ilmu hukum dan ilmu politik. hukum merupakan elemen yang tidak steril dari subsistem-subsistem elemen lainnya khususnya politik. politik mempengaruhi hukum pada saat pembentukannya sedangkan ilmu politik harus tunduk pada ilmu hukum saat berlakukunya. Menurut Mahfud MD, pengertian Politik hukum merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara.⁴⁰ Dengan demikian, politik hukum merupakan suatu garis kebijakan hukum yang akan diterapkan pada suatu Negara.

Menurut Padmo Wahjono, politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk,⁴¹ sedangkan Soedarto, mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁴² Dari dua pengertian yang diberikan oleh para ahli maka politik hukum merupakan kebijakan pemerintah dalam mengatur rakyatnya melalui pembangunan hukum yang sistematis untuk mencapai tujuan bersama dalam bernegara. Dalam prakteknya politik hukum selalu diidentikkan dengan kebijakan berupa pembentukan peraturan perundang-undangan. Arah pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan politik hukum sebagai alat

⁴⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 2010), hal. 1.

⁴¹ Padmo Wahjono, dalam Mahfud MD, *Ibid*.

⁴² Soedarto, dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011) hal. 14

Negara mencapai tujuannya.

Abdul Hakim Garuda Nusantara memberikan definisi politik hukum sebagai berikut:⁴³

Politik hukum sebagai *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintah Negara tertentu yang meliputi: 1) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada; 2) pembangunan hukum yang berintikan pembaharuan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru; 3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan terhadap para anggotanya; dan 4) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.

Dalam perpektif Satjipto Raharjo, politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan social dan hukum tertentu dalam masyarakat,⁴⁴ sedangkan Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu System Hukum Nasional* menjelaskan bahwa politik hukum itu tidak terlepas dari pada realita social dan tradisional yang terdapat di Negara kita, dan dilain pihak, sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realita dan politik hukum internasional.⁴⁵ Hal ini artinya politik hukum tidak semata-mata dipengaruhi oleh masyarakat Negara didalamnya, namun pembangunan hukum juga di pengaruhi oleh politik hukum internasional Negara-negara kuat dan perkembangan teknologi.

Sedangkan menurut F. Sugeng Istanto bahwa politik hukum sebagai bagian dari ilmu hukum dapat dibagi menjadi tiga kelompok yaitu politik hukum sebagai bagian terjemahan *Rechts Politik*, politik hukum bukan terjemahan *Rechts Politik*, dan politik hukum membahas *Public Plicy*.⁴⁶ Sedangkan menurut Bellefroid bahawa politik hukum merupakan bagia dari ilmu hukum yang meneliti perubahan hukum yang berlaku yang harus dilakukan untuk

⁴³ Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam Mahfud MD, *Ibid*, hal. 15.

⁴⁴ *Ibid*.

⁴⁵ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu system Hukum Nasional*, (Bandung: Pnerbit Alumni, 1991) hal. 1.

⁴⁶ F. Sugeng Istanto dalam Abdul Latif dan Hasbi ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010) hal 6.

memenuhi tuntutan baru kehidupan masyarakat.⁴⁷

Berdasarkan pengertian politik hukum yang telah diberikan oleh para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum merupakan kebijakan-kebijakan hukum pemerintah dalam yang akan dikeluarkan dalam bentuk kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan seperti undang-undang, Perpu, PP, Perpres, Perda. Pembentukan kebijakan hukum dijalankan oleh lembaga-lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan kebijakan hukum berdasarkan cita Negara, cita hukum dan tujuan Negara yang terdapat dalam konstitusi pada suatu Negara atau hukum dasar yang dijadikan dasar rujukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

2.1.1 Politik Hukum Nasional

Politik Hukum Nasional merupakan kebijakan para pemimpin bangsa ini yang sudah ada sebelum Indonesia merdeka yaitu pada zaman penjajah Belanda dan Jepang. Politik hukum yang pertama kali dibuat secara resmi oleh para pahlawan pendiri bangsa Indonesia adalah Pancasila yang mencerminkan keanekaragaman budaya dan adat istiadat bangsa ini yang disatukan oleh Negara kesatuan Republik Indonesia. Setelah Indonesia merdeka tepatnya tanggal 18 Agustus Tahun 1945 bangsa Indonesia yang diwakili oleh para pahlawan bangsa pada waktu itu mengesahkan Pembukaan dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dijadikan tujuan dan cita-cita bernegara. Undang-Undang Dasar 1945 terutama pembukaannya merupakan dasar rujukan dalam membuat undang-undang dan aturan dibawahnya. Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto Politik Hukum mencakup kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai.⁴⁸ Berdasarkan pendapat diatas, maka Politik Hukum Nasional adalah pedoman

⁴⁷ Bellefroid dalam bukunya, *Ibid*.

⁴⁸ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, dalam Zen Zanibar, *Degulasi dan Konfigurasi politik di Indonesia suatu tinjauan dari sudut hukum tata negara*, Tesis, Jakarta, Universitas Indonesia, 1997. hal 59

pembentuk peraturan perundang-undangan supaya sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Sebelum terjadi reformasi tepatnya pada masa orde baru, arah pembangunan hukum Indonesia ditentukan oleh GBHN (Garis Besar Haluan Negara). Garis Besar Haluan Negara ini, dibuat oleh MPR pada waktu itu, dalam GBHN, ditentukan arah dari pembangunan bangsa Indonesia baik itu pembangunan jangka menengah maupun pembangunan jangka panjang. Di dalam GBHN Tahun 1993, yaitu pada Bab II, E.5 (tentang Sasaran Bidang Hukum) yang berbunyi:⁴⁹

terbentuk dan berfungsinya system hukum nasional yang mantap, bersumberkan pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan memerhatikan kemajemukan tata hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan pertimbangan hukum yang mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparatur hukum, saran, dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang ada dan taat hukum.

Setelah terjadinya Reformasi, yang diikuti lengsernya Presiden Kedua Republik Indonesia Yaitu Presiden HM. Soeharto pada tahun 1998. Indonesia membangun hukumnya berdasarkan tuntutan reformasi yaitu Reformasi Hukum nasional. Setelah reformasi tepatnya Tahun 2004 arah pembanguna Indonesia yang sebelum reformasi ditentukan oleh GBHN dan setelah reformasi GBHN digantikan oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)⁵⁰.

Politik hukum memiliki dua sifat yaitu bersifat permanen dan bersifat temporer. Politik hukum yang permanen menjadi dasar keyakinan bagi pembentukan

⁴⁹ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010) hal. 19.

⁵⁰ Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, Artikel ini disampaikan dalam acara Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Aula Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia (Jakarta: 18 Maret 2006)

dan penegakan hukum.⁵¹ Dalam Sistem Hukum Nasional mengandung; (1) Sistem Hukum Nasional dibangun berdasarkan dan untuk mempertahankan sendi-sendi Pancasila dan - UUD 1945; (2) Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara yang didasarkan kepada suku, ras, dan agama; (3) Pembentukan hukum memperhatikan keinginan rakyat; (4) pengakuan terhadap hukum adat dan hukum tidak tertulis sebagai hukum nasional; (5) pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan kepada partisipasi masyarakat dan (6) pembentukan dan penegakan hukum adalah demi kesejahteraan umum, tegaknya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terselenggaranya negara berdasar atas hukum dan konstitusi.⁵²

Politik hukum yang temporer adalah kebijakan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.⁵³ Arti dari kebijakan ditetapkan sesuai kebutuhan adalah dalam pembentukan perundang-undangan, disesuaikan dengan kebutuhan nasional dan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Politik Hukum Nasional tidak bisa dilepaskan dari Politik Nasional. Dari segi isi keduanya bersumber pada Pancasila sebagai sumber nilai. Dari segi wadah jelas sekali keduanya ditempatkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang ditentukan berdasarkan visi dan misi calon presiden yang terpilih selama jangka waktu 5 Tahun.

a. Undang-undang No. 17 Tahun 2007 Tentang RPJPN

Dalam undang-undang ini, disebutkan bahwa RPJPN ini dilaksanakan dari 2005 sampai 2025. Arah pemabangunan jangka panjang nasional adalah

⁵¹ Bagir Manan, "*Pemahaman mengenai Sistem Hukum Nasional*" Makalah, 1994.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

sebagaimana disebutkan dalam penjelasan undang-undang No. 17 Tahun 2007 yaitu:

Perencanaan jangka panjang lebih condong pada kegiatan olah pikir yang bersifat visioner, sehingga penyusunannya akan lebih menitikberatkan partisipasi segmen masyarakat yang memiliki olah pikir visioner seperti perguruan tinggi, lembaga-lembaga strategis, individu pemikir-pemikir visioner serta unsur-unsur penyelenggara negara yang memiliki kompetensi olah pikir rasional dengan tetap mengutamakan kepentingan rakyat banyak sebagai subyek maupun tujuan untuk siapa pembangunan dilaksanakan.⁵⁴

Rencana pembangunan jangka menengah nasional harus mengacu pada RPJPN, tapi disesuaikan dengan visi misi calon presiden terpilih pada saat kampanya.

b. Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 Tentang RPJMN

Sedangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang dibuat oleh presiden dengan Peraturan Presiden dan berlaku selama 5 tahun. Adapun arah pembangunan hukum nasional disebutkan sebagai berikut:

Untuk itu, pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam

⁵⁴ Penjelasan Undang-undang No. 17 Tahun 2007 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional*, LN No 33 Th. 2007 dan TLN No 4700.

rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global.⁵⁵

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang telah ada. Bahwa arah pembangunan yang digariskan dalam kedua peraturan tersebut menempatkan budaya hukum (*Legal Culture*) dijadikan sebagai landasan utama untuk melakukan pembangunan hukum nasional. Dalam pasal 32 Undang-Undang Dasar 1945 bahkan telah memberikan amanat kepada pemerintah untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia.⁵⁶

2.1.1.1 Cita Hukum

Setiap Negara pasti memiliki Cita hukum yang menjadi ukuran dalam pembangunan hukumnya. Menurut Rudolf Stamler menerangkan cita hukum adalah konstruksi pikir yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat.⁵⁷ Gustav Rudbruch menerangkan bahwa cita hukum merupakan standar hukum yang harus dicapai dalam membangun Negara menuju kearah hukum yang adil dan bermanfaat bagi rakyat, selain itu juga berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, artinya Cita Hukum menentukan bahwa tanpa Cita Hukum maka hukum akan kehilangan makna sebagai hukum.⁵⁸ Cita hukum merupakan roh dalam arah pembangunan hukum yang dicita-citakan oleh suatu Negara. Jika suatu Negara tidak memiliki cita hukum, maka arah pembangunan kebijakan hukum Negara tersebut akan tidak jelas dan akan terombang ambing di dunia yang modern ini.

Cita hukum Indonesia tercermin dalam Pancasila yang lima, pancasila juga

⁵⁵ Lampiran, Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, .

⁵⁶ Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta:Ind-Hill-Co,1991), hal. 1.

⁵⁷ Attamimi, dalam Zen Zanibar M.Z., *Op. cit.* hal 40.

⁵⁸ *Ibid.*

disebut sebagai ideology bangsa. Adapun fungsi Cita Hukum bangsa Indonesia yang berfungsi sebagai "*bintang pemandu*" (*leitstern*) dalam tata kehidupan rakyat yang teratur.⁵⁹ Menurut Hamid Attamimi Cita Hukum bangsa Indonesia seperti dimaksud dalam Penjelasan UUD 1945 yang menggariskan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan merupakan Cita Hukum, maka pokok pikiran itu adalah Pancasila. Dengan demikian cita hukum itu adalah Pancasila.⁶⁰

Sebagai dasar Negara Pancasila memiliki nilai-nilai yang idiil yang dijadikan sebagai cita hukum bangsa Indonesia yaitu menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar.⁶¹ Nilai-nilai Pancasila mempunyai fungsi regulatif, yaitu menentukan apakah hukum positif Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak. Dengan kata lain apakah produk-produk hukum apa pun substansinya sudah adil atau tidak.⁶² Jadi cita hukum merupakan dasar dari ukuran hukum yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemerintah yang sedang berkuasa tidak mungkin mengeluarkan hukum yang bertentangan dengan cita hukum jika memang dia berpegang pada dasar Negara dalam membentuk aturan.

2.1.1.2 Cita Negara

Cita Negara menurut Openheim adalah hakekat paling dalam dari negara sebagai kekuatan yang membentuk negara (*de staats diepste wezen*).⁶³ Sementara A.Hamid S. Atiamimi mengemukakan "Cita Negara sebagai hakekat negara yang paling dalam yang memberi bentuk negara, atau hakekat negara yang membentuk negara"⁶⁴

Dari batasan-batasan Cita Negara itu jelaslah bahwa Cita Negara menjadi dasar

⁵⁹ Ibid., lihat juga Attamimi Op.cit., hal.309

⁶⁰ Ibid., hal. 310.

⁶¹ Zen Zanibar M.Z, Op. cit

⁶² Attamimi, Op. cit., hal. 88-89

⁶³ A.Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara" *Disertasi*, (Jakarta, Universitas Indonesia, 1990) hal 50.

⁶⁴ Ibid.

pembentukan negara dan dari Cita Negara pulalah prinsip-prinsip dasar negara bersumber atau dirumuskan

Dalam hubungannya dengan kekuasaan negara dan intervensi negara khususnya kekuasaan mengatur bagaimana kepentingan rakyat diwujudkan, maka pendapat Bierens de Haan tentang Cita Negara patut diketengahkan pula, menurut Bierens de Haan: "titik sentral dari cita negara ialah masalah kewibawaan pemerintah (*overheid gezag*)".⁶⁵ Maksudnya bahwa kewenangan itu bersumber dari Cita Negara. Schaper mengemukakan 8 cita negara, yaitu:⁶⁶

1. Negara kekuasaan (*Machtstaat*) dengan tokoh utamanya Machavelli;
2. Negara berdasar atas hukum (*Rechtstaat*) dengan tokoh utamanya John Locke;
3. Negara kerakyatan (*Volkstaat*) dengan tokoh utamanya Jean-Jacques Rousseau;
4. Negara klas (*Klassestaat*) dengan tokoh utamanya Karl Marx;
5. Negara liberal (*liberalstaat*) dengan tokoh utamanya John Stuart Mill;
6. Negara totaliter kanan (*Totalitaire staat van rechts*) dengan tokoh utamanya Hitler dan Mussolini;
7. Negara Totaliter kiri (*Totalitaire staat van links*) dengan tokoh utamanya Marx, Engels, dan Lenin; dan
8. Negara kemakmuran (*Welvaarstaat*) dengan tokoh utamanya para nimpin nagara yang bangkit dari Perang Duna II.

Lalu bagaimana tentang Cita Negara bangsa Indonesia yang menjadi dasar pembentukan nagara Republik Indonesia dan menjadi sumber dari prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Tentang Cita Negara bangsa Indonesia sudah jelas dan gamblang dituangkan dalam penjelasan UUD 1945 angka II angk 1 yaitu:

⁶⁵ *Ibid*, hal 55

⁶⁶ *Ibid*, hal 51

Dalam "pembukaan" itu diterima aliran pengertian Negara persatuan, Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya, jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara menurut pengertian "pembukaan" itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. suatu dasar Negara yang tidak boleh dilupakan.⁶⁷

Cita Negara persatuan inilah kemudian menjiwai sistem Pemerintahan Republik Indonesia sebagaimana dituangkan dalam UUD 1945, demikian menurut Hamid Attamimi.⁶⁸ Dalam pengertian sistem pemerintahan itu menurut UUD 1945 terkandung 7 prinsip yaitu: Pertama, Indonesia, ialah negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*); Kedua, sistem konstitusional; Ketiga, kekuasaan negara tertinggi di tangan MPR; Keempat, Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi di bawah Majelis; Kelima, Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; Keenam, Menteri Negara ialah pembantu Presiden. Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada DPR; Ketujuh, kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.⁶⁹

2.1.1.3 Tujuan Negara

Negara sebagai lembaga yang melindungi rakyat didalamnya memiliki tujuan yang pada dasarnya sama yaitu memberikan tempat yang damai bagi rakyatnya. Indonesia sebagai Negara yang memiliki wilayah yang sangat luas dan memiliki penduduk banyak memiliki tujuan dalam membentuk Negara.

Sewaktu nusantara dijajah dan sebelum Indonesia dinyatakan merdeka, setiap daerah memiliki tujuan sendiri-sendiri bagi wilayahnya, tapi begitu semua daerah disatukan, kemudian masyarakat nusantara yang dijajah oleh belanda merasakan satu

⁶⁷ Penjelasan UUD 1945

⁶⁸ A. Hamid Attamimi, *Op cit.*, hal 9

⁶⁹ Penjelasan UUD 1945, lihat juga Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hal 73

rasa penderitaan dijajah oleh belanda. Setelah berjuang begitu lama kemudian akhirnya bangsa Indonesia menyatakan dirinya merdeka dan membentuk Negara yang bernama Republik Indonesia.

Sebelum merdeka, para pejuang yang memperjuangkan kemerdekaan telah memikirkan kemana arah Negara baru dibawa jika merdeka. Setelah perdebatan yang panjang dalam pembentukan dasar Negara, kemudian terbentuklah tujuan Indonesia ini dalam UUD 1945, hal ini dapat kita lihat pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 di alinea keempat yaitu yang mengatakan bahwa tujuan pembentukan Negara Indonesia adalah:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, dan perdamaian abadi dan keadilan social.

Sunario waluyo dalam bukunya C.F.G. Sunaryati Hartono mengatakan bahwa “idaman masyarakat adil-makmur dalam kehidupan bangsa Indonesia merupakan masalah pokok sepanjang sejarah”.⁷⁰ Tujuan dibentuk Negara Indonesia pada dasarnya keadilan dan kemakmuran bagi setiap rakyat Indonesia, namun untuk mencapai tujuan adil dan makmur tersebut kemudia diberi jaminan bahwa setiap masyarakat harus mendapatkan pendidikan yaitu tujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain tujuan Negara untuk mecerdaskan rakayatnya, Negara Indonesia yang merupakan salah satu Negara kancah internasional memiliki tujuan juga untuk menciptakan perdamain dunia dengan menentang segala bentuk penjajahan.

⁷⁰ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu System Hukum Nasional*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1991) hal. 2

2.1.2 Konfigurasi Politik

Konfigurasi merupakan bermakna bentuk wujud (untuk menggambarkan orang atau benda),⁷¹ Sedangkan Moh. Mahfud, M.D., memberikan pengertian konfigurasi dengan susunan konstelasi politik.⁷² Kata "konstelasi politik" terdiri dari dua kata yaitu konstelasi dan politik. Kata konstalasi artinya gambaran; keadaan yang dibayangkan: dalam Negara demokratis, pemerintah sedapat mungkin mencerminkan-kekuatan yang ada dalam masyarakat.⁷³ Berdasarkan hal tersebut konstelasi politik adalah gambaran, atau rangkuman dari kehendak-kehendak politik masyarakat. Namun Mahfut MD tidak menjelaskan secara rinci tentang makna konstelasi politik. Konfigurasi politik menurut batasan yang diberikan oleh Mahfud itu tersirat pengertian bahwa konfigurasi politik dapat berubah-ubah atau bergerak sepanjang garis kontinum yang menghubungkan dua kutub dalam spektrum politik, yaitu kutub demokrasi dan kutub otoriter.⁷⁴

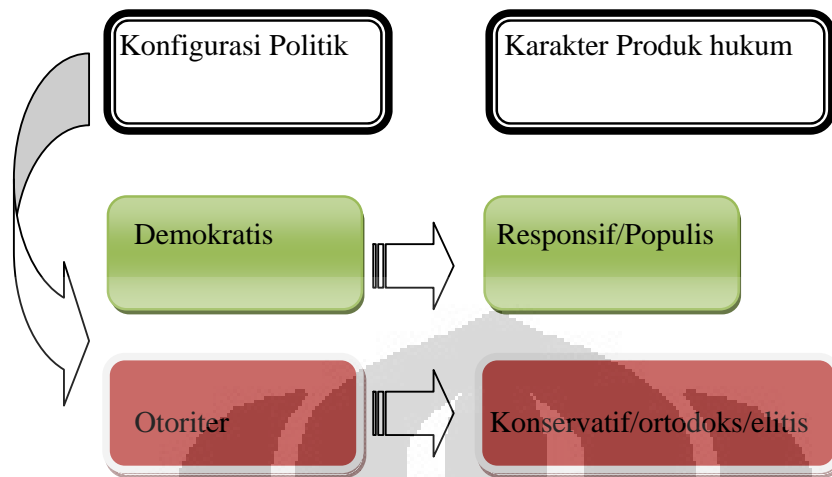
Dalam hipotesis yang digambarkan oleh Satya Arinanto dalam dalam "Kumpulam Materi Presentasi Politik Hukum" sebagai berikut:

⁷¹ Kamus Besar Hukum Indonesia Edisi keempat Departemen Pendidikan Nasional, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008) hal 723

⁷² Mahfud, *Pilitik Hukum..Op.cit.*, hal.76

⁷³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op cit.* hal 727

⁷⁴ *Ibid.*, hal.43

Bagan 2.1: Konfigurasi dan Karakter Hukum⁷⁵

Dengan demikian konfigurasi politik suatu Negara akan melahirkan karakter produk hukum yang sesuai konfigurasi yang digunakan. Hipotesis Satya Arinanto mengatakan bahwa jika suatu Negara konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya akan terpengaruh menjadi produk hukum yang berkarakter *responsif/populistik*. Sedangkan jika suatu Negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka karakter produk hukumnya ortodok/konservatif/elitis.⁷⁶

Mahfud MD. Memberikan pengertian bagi dua konsep politik hukum yang digambarkan oleh Satya Arinanto yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Adapun pengertian Konfigurasi politik demokratis adalah:⁷⁷

....susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi berperannya potensi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan umum. Partisipasi ini ditentukan atas asas mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip

⁷⁵ Satya Arinanto, *KumpulanMateri Presentasi Hukum (dikumpulkan dari berbagai reprensi)*, Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Mahfud MD., *Op cit.*, hal. 76-77

kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasinya demokratis terdapat pluralitas organisasi dimana organisasi-organisasi penting relaif otonom. Dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil rakyat, di dalam konfigurasi politik demokrasi ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah.

Pengertian konfigurasi politik otoriter adalah:⁷⁸

.....susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara. Konfigurasi ini dicirikan oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijakan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal, serta dibalik semua itu ada suatu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.

Diantara dua konsep konfigurasi politik yang telah dijelaskan diatas, maka dapat dilihat bahwa ada dua konsep konfigurasi hukum yang bertentangan dan produk hukumnya juga berlawanan yaitu konfigurasi politik yang demokrasi dan konfigurasi politik yang otoriter. Menurut Mahfud, ada konfigurasi yang mengandung ciri-ciri demokratis dan otoriter sekaligus tetapi yang lebih menonjol adalah watak otoriternya.⁷⁹ Adapula konfigurasi politik non otoriter, yaitu: konfigurasi yang mengandung ciri-ciri demokratis dan otoriter sekaligus tetapi yang lebih menonjol adalah watak demokratisnya.⁸⁰

Berdasarkan paparan tersebut diatas, maka dapat kita membedakan yangmana Negara yang dapat dikatakan memiliki konfigurasi politik demokratis atau konfigurasi politik otoriter. Adapun cirri-ciri dari konfigurasi politik demokratis yaitu:⁸¹

⁷⁸ *Ibid.* hal. 77

⁷⁹ *Ibid.*, hal. 78

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Satya Arinanto, *Op cit.*

- membuka secara penuh kepada rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan umum, seperti pembentukan peraturan perundang-undangan, selain itu bebas dalam mengeluarkan pendapat atas kebijakan-kebijakan dan didengarkan suaranya dalam menyampaikan pendapat.
- terdapat kebebasan bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya serta memiliki hak berbicara kepada wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik kepada pemerintah;
- terdapat pluralitas organisasi dimana organisasi-organisasi penting relatif otonom dan terbuka.

Sedang suatu negara dikatakan memiliki konfigurasi politik otoriter apabila sekurang-kurangnya memiliki indikasi-indikasi:

- sistem politik yang memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara;
- adanya dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan;
- penghapusan oposisi terbuka;
- adanya dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijakan negara;
- dominasi kekuasaan politik oleh elit yang kekal;
- doktrin membenarkan konsentrasi kekuasaan.⁸²

Berdasarkan cirri-ciri tersebut, maka suatu negara memiliki konfigurasi politik non demokratis apabila indikator konfigurasi politik otoriter lebih banyak daripada indikator konfigurasi politik demokratis. Sebaliknya suatu negara memiliki konfigurasi non otoriter apabila indikator konfigurasi politik demokratis lebih banyak daripada indikator konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi politik suatu negara

⁸² *Ibid.*

menurut Mahfud akan mempengaruhi produk-produk hukum yang dihasilkan. Negara yang konfigurasi politiknya demokratis akan menghasilkan produk-produk hukum yang populis atau berpihak kepada kepentingan rakyat. Sebaliknya negara yang konfigurasi politiknya otoriter akan menghasilkan produk-produk hukum elitis atau berpihak kepada kepentingan penguasa.⁸³

2.2 Negara Hukum

Negara hukum merupakan satu kalimat yang terdiri dari dua kata yaitu Negara dan hukum. Kata Negara di Indonesia juga di pakai di beberapa wilayah adat di Indonesia seperti Minang Kabau menyebutnya “Nagari yang artinya wilayah atau sekumpulan kampung yang dipimpin (dikepalai) seorang penghulu.”⁸⁴ Berbeda dengan nagari, Negara merupakan organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat.⁸⁵ Terlepas dari pengertian Negara, hukum juga berdiri sendiri yaitu konsep hukum yang tingkat penggunaannya dapat diterapkan kepada fenomena pada umumnya jika kondisi-kondisi lainnya sama,⁸⁶ oleh karena itu hukum adalah berupa aturan yang mengikat tingkah laku masyarakat suatu wilayah, serta memaksanya supaya taat.

Negara hukum sering disebut juga, atau *nomocratos* yang terdiri dari dua kata yaitu *nomos* dan *cratos*. *Nomos* artinya norma dan *cratos* artinya kekuasaan.⁸⁷ Intinya adalah pada suatu Negara hukumlah yang paling berkuasa yang dihormati dan disegani oleh setiap orang. Hukum dalam Negara nomokrasi menempatkan hukum sebagai

⁸³ *Ibid.* hal. 634

⁸⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op cit*, hal. 948

⁸⁵ *Ibid.*, hal. 956

⁸⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (diterjemahkan oleh Somardi dengan judul, “teori umum hukum dan Negara dasar-dasar ilmu hukum normatif sebagai ilmu hukum deskriptif-Empirik”, (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007) hal. 5

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstutionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal 125

panglima tertinggi dan akan menghukum siapa saja yang melakukan kesalahan tanpa pandang bulu. Negara nomokrasi ini juga menempatkan masyarakatnya sama dihadapan hukum, jika ada yang tidak taat kepada hukum maka, hukum akan memaksanya supaya taat dan menghukumnya yang melanggar.

Menurut Julius Stahl Negara hukum dengan konsep *rechtsstaat* memiliki empat elemen penting yaitu:⁸⁸

- Perlindungan hak asasi manusia
- Pembagian kekuasaan
- Pemerintah berdasarkan undang-undang
- Peradilan tata usaha Negara

Konsep *rechtsstaat* hidup dinegara-negara eropa yang menganut system hukum *eropa continental* yaitu semua tindakan masyarakat suatu Negara harus sesuai dengan peraturan perundang-undangn yang telah dibuat didalam lembaga-lembaga yang berwenang. Dalam membuat aturan Negara hukum konsep *rechtsstaat* menjamin adanya perlindungan konstitusi dalam terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil.⁸⁹ Konsep selanjutnya adalah pembagian kekuasaan hal ini tercermin dalam teorinya Montesquieu yang membagi fungsi Negara menjadi tiga yaitu fungsi legislatif eksekutif, dan fungsi yudikatif. Konsep Negara berdasarkan undang-undang, hal ini menunjukkan betapa pentingnya undang-undang bagi Negara yang menggunakan konsep ini, sehingga kebijakan pembuatan undang-undang diserahkan pada perwakilan masyarakat hal ini dimaksudkan supaya undang-undang sesuai dengan kehendak masyarakat yang diatur sehingga memberikan jaminan keamanan. Konsep yang terakhir adalah peradilan tata usaha Negara, hal ini dimaksudkan supaya pegawai administrasi Negara yang melakukan penyimpangan dalam melaksanakan tugasnya seperti dalam mengeluarkan kebijakan, maka masyarakat dapat

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid*, hal. 131

menggugatnya di pengadilan tata usaha Negara.

A.V. Dicey mengembangkan teori Negara hukum dengan istilah *Rule of Law*, konsep *Rule of Law* ini dikembangkan pada Negara-negara *Common Law*. Konsep Negara hukum yang disebut dengan istilah *Rule of Law*⁹⁰ adalah sebagai berikut:

- *Supremacy of Law*
- *Equality before the Law*
- *Due Process of Law*

Konsep Negara hukum dengan prinsip *Supremacy of Law* menempatkan hukum sebagai pimpinannya. Supremasi hukum (*Supremacy of Law*), pada hakikatnya pimpinan tertinggi Negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.⁹¹ *Equality before the law* artinya setiap orang memiliki kedudukan yang sama baik dalam hukum dan pemerintahan yang diakui secara sah dalam peraturan suatu Negara. Konsep yang terakhir adalah *due Process of law* artinya setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah.

Dari tiga konsep Negara hukum yang telah disebutkan diatas, maka Negara hukum pada dasarnya menempatkan hukum sebagai sumber tingkah laku yang harus ditaati oleh setiap elem dalam Negara tersebut, dan jika ada yang melanggar aturan tersebut, maka akan dikenakan sanksi oleh pihak yang berwenang. Bentuk model hukum yang berlaku pada suatu Negara di dunia ini pada dasarnya ada tiga yaitu hukum *Responsif*, hukum *Otonom*, dan hukum *Responsif*.

Dalam pepatah kuno disebutkan bahwa, “dimana ada masyarakat disitu ada hukum”, artinya karena ada interaksi antara manusia, maka dari interaksi tersebut timbul kesepakatan untuk hidup bersama saling menjaga, kesepakatan inilah yang disebut

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid*, hal. 127

hukum. Dalam perkembangannya hukum yang dibuat manusia, ada tiga bentuk hukum menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam Tulisannya yang berjudul "*Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*"⁹² yaitu Hukum Represif, Otonom dan Represif.

2.2.1 Hukum Represif

Hukum represif merupakan hukum yang dalam pembentukannya dipengaruhi oleh penguasa dalam hal ini eksekutif yang melaksanakannya. Hukum represif ini bersifat sewenang-wenang tidak berdasarkan keadilan dalam masyarakat. Bentuk hukum represif dijelaskan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam bukunya "*Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*" sebagai berikut:

*"The idea of repressive law presumes that any given legal order may be "congealed injustice." The mere existence of law does not guarantee fairness, much less substantive justice. On the contrary, every legal Order has a repressive potential because it is always at some point bound to the status quo and, in offering a mantle of authority, makes power more effective. All this is well understood in general terms, but there has been little effort to explore systematically the distinctive characteristics of repressive law and to do so in a way that accounts for variation."*⁹³

Gagasan dari Hukum represif adalah hukum yang berpandangan bahwa tertib hukum tertentu dapat berupa "ketidakadilan yang benar-benar parah". Keberadaan hukum semata-mata tidak akan menjamin tegaknya keadilan, apalagi keadilan substantif. Sebaliknya, setiap tertib hukum memiliki potensi *represif* hingga tingkat tertentu akan selalu terikat pada *status quo* dan, dengan memberikan jubah otoritas kepada penguasa, membuat

⁹²Buku yang menerangkan tentang teori hukum responsif, lihat Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition : Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row), 1978

⁹³ *Ibid.*

kekuasaan menjadi makin efektif.⁹⁴ Adapun karakter dari hukum represip ini adalah sebagai berikut:⁹⁵

1. Institusi hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuatan politik;
2. Langgengnya sebuah otoritas merupakan urusan yang paling penting dalam adminitrasi hukum;
3. Lembaga-lembaga control yang terspesialisasi, seperti polisi, menjadi pusat-pusat kekuasaan yang independent;
4. Sebuah rezim “hukum berganda” (*Idual law*) melembagakan keadilan berdasarkan kelas dengan cara mengkonsolidasikan dan melegitimasi pola-pola Subordinasi social;
5. Hukum pidana yang merefleksikan nilai-nilai yang dominant;

2.2.2 Hukum Otonom

Bentuk hukum yang kedua adalah *Autonomus Law* (Hukum Otonom).

Hukum otonom adalah sebagaimana diskripsikan oleh Philippe Nonet and Philip Selznick dalam tulisannya yaitu:

*“With the emergence of autonomous law, the legal order becomes a resource for taming repression. Historically, that achievement may be claimed for what is celebrated as the “Rule of Law.” This phrase connotes more than the mere existence of law. It refers to a legal and political aspiration, the creation of “a government of laws and not of men.” In that sense, the rule of law is born when legal institutions acquire enough independent authority to impose standards of restraint on the exercise of governmental power.”*⁹⁶

Dengan munculnya hukum otonom, tertib hukum menjadi sumber daya untuk menjinakkan represi. Secara historis, perkembangan tersebut dikenal sebagai “*rule of Law*”. Istilah ini mengandung arti lebih dari sekadar eksistensi hukum. *Rule of law*

⁹⁴ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Hukum Responsif*, diterjemahkan oleh Raisul Mutthaqien (Bandung: Penerbit Nusamedia, 2008). Hal. 33.

⁹⁵ *Ibid.* 37.

⁹⁶ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*, Op Cit.

merujuk pada sebuah aspirasi hukum dan politik, penciptaan "sebuah pemerintahan berdasarkan hukum dan bukan berdasarkan orang." Dalam pemahaman seperti itu, *rule of law* akan lahir ketika institusi-institusi hukum mendapatkan otoritas yang cukup independen untuk memaksakan standar-standar pengendalian dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan.⁹⁷

Adapun karakteristik dari hukum otonom yang dimaksud oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick menjelaskan tentang hukum otonom ini sebagai berikut:⁹⁸

1. Hukum terpisah dari politik. Secara khas, sistem hukum ini menyatakan kemandirian kekuasaan peradilan, dan membuat garis tegas antara fungsi legislatif dan yudikatif.
2. Tertib hukum mendukung "model peraturan" (model of rules). Fokus pada peraturan membantu menerapkan ukuran bagi akuntabilitas para pejabat, pada waktu yang sama, membatasi kreativitas institusi-institusi hukum maupun risiko campur tangan lembaga-lembaga hukum itu dalam wilayah politik.
3. "Prosedur adalah jantung hukum." Keteraturan dan keadilan (*fairness*), dan bukannya keadilan substantif, merupakan tujuan dan kompetensi utama dari tertib hukum.
4. "Ketaatan pada hukum" dipahami sebagai kepatuhan yang sempurna terhadap peraturan-peraturan hukum positif. Kritik terhadap hukum yang berlaku harus disalurkan melalui proses politik.

⁹⁷ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Op.cit.* hal. 59

⁹⁸ *Ibid*, hal. 60

2.2.3 Hukum Responsif

Bentuk hukum yang ketiga adalah *Responsive Law* (Hukum Responsif). Hukum responsif berasal dari dua kata yaitu hukum dan responsif, hukum adalah undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat⁹⁹, sedangkan responsif bermakna cepat (suka) menanggapi; bersifat menanggapi.¹⁰⁰ Berdasarkan uraian diatas, hukum responsif adalah hukum yang sesuai atau merespon keinginan masyarakat. Lebih jelasnya dideskripsikan sebagai berikut:

A third type of law strives to resolve that tension. We call responsive rather than open or adaptive, to suggest a capacity for responsible, and .hence discriminate .and selective, adaptation. A responsive institution retains a grasp on what is essential to its integrity while taking account of new forces in its- environment. To do so, it builds upon the ways integrity and openness sustain each other even as they conflict. it perceives social pressures as sources of knowledge and opportunities for self-correction. To assume that posture, an institution requires the guidance of purpose. Purposes set standards for criticizing established practice, thereby .opening ways to change.¹⁰¹

Tipe hukum yang ketiga berusaha untuk mengatasi ketegangan tersebut yang disebut dengan hukum *responsif*, bukan terbuka atau adaptif, untuk menunjukkan suatu kapasitas beradaptasi yang bertanggungjawab, dan dengan demikian adaptasi yang selektif dan tidak serampangan. Suatu institusi yang responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk melakukan hal ini, hukum responsif

⁹⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia *Op cit*, hal. 510.

¹⁰⁰ *Ibid*, hal. 1170

¹⁰¹ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*, *Op Cit*.

memperkuat cara-cara bagaimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat pertentangan di antara keduanya. Lembaga responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi-diri. Agar mendapatkan sosok seperti ini, sebuah institusi memerlukan panduan ke arah tujuan. Tujuan menetapkan standar untuk mengkritisi praktik yang sudah mapan, oleh karenanya membuka jalan untuk melakukan perubahan.

Karakter dari hukum yang responsif ini adalah sebagaimana disebutkan oleh Philippe nonet dan Philip Selznick dalam bukunya yaitu:¹⁰²

1. Dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan dalam pertimbangan hukum.
2. Tujuan membuat kewajiban hukum semakin problematik, sehingga mengendurkan klaim hukum terhadap kepatuhan dan membuka kemungkinan bagi suatu konsepsi tatanan publik yang semakin tidak kaku dan semakin bersifat perdata (*civil*, sebagai lawan dari sifat publik).
3. Karena hukum memiliki keterbukaan dan fleksibilitas, advokasi hukum memasuki suatu dimensi politik, yang lalu meningkatkan kekuatan-kekuatan yang dapat membantu mengoreksi dan mengubah institusi-institusi hukum namun yang juga bisa mengancam akan memperlemah integritas institusional.
4. Akhirnya, kita sampai kepada permasalahan yang paling sulit di dalam hukum responsive yaitu dalam lingkungan yang penuh tekanan, otoritas yang berkelanjutan dari tujuan hukum dan integritas dari tertib hukum tergantung kepada model institusi hukum yang lebih kompeten.

Hukum responsif merupakan hukum yang menerima masukan-masukan hukum sebanyak-banyaknya dan mengambil jalan tengah yang dapat

¹⁰² *Ibid*, hal. 89.

mengakomodir kepentingan-kepentingan hukum masyarakat secara umum. Hukum responsif pada dasarnya hukum yang ramah dan mendengarkan keinginan orang-orang yang diaturnya.

2.2.4 Sistem Hukum Nasional

Sistem hukum nasional merupakan satu kesatuan cara untuk mencapai tujuan negara, dasar Negara dan cita hukum nasional. Adapun definisi sistem adalah kesatuan yang terdiri dari bagian-bagian yang satu dengan yang lain saling bergantung untuk mencapai tujuan tertentu.¹⁰³ Sistem merupakan suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Pemahaman sistem secara umum mencerminkan bahwa sistem hanya dilihat sebagai sesuatu yang memiliki ciri keterhubungan dari bagian-bagiannya.¹⁰⁴

Pengertian sistem dari pemahaman yang lain yaitu sistem mengandung dua pengertian yaitu:

1. sistem sebagai suatu jenis satuan dengan ciri mempunyai tatanan tertentu. Maksudnya suatu susunan struktural yang terurai ke dalam bagian-bagian;
2. sistem sebagai suatu rencana, metode, atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu.¹⁰⁵

Adapun pengertian Sistem sebagai metode adalah sistem sebagai cara pendekatan atau pendekatan sistem artinya pendekatan dengan kesadaran akan

¹⁰³ Moh. Mahfud MD., *Membangun Op cit.*, hal 20

¹⁰⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan I, Bandung, Alumni, 1982, hal.89

¹⁰⁵ *Ibid.*

kompleksitas dari masalah yang dihadapi.¹⁰⁶ Dalam pengertian yang lain Sudikno Mertokusumo mengartikan sistem hukum sebagai "tatanan, merupakan satu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain".¹⁰⁷ Lebih tegas lagi Sudikno mengatakan "suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerjasama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut".¹⁰⁸ Di dalam kesatuan itu, demikian lanjut Sudikno "tidak dikehendaki adanya konflik, pertentangan atau kontradiksi antara bagian-bagian. Apabila terjadi konflik maka akan segera diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri."¹⁰⁹

Menurut Sudikno sistem sebagai kesatuan merupakan "kompleks unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum dan pengertian hukum dapat diterapkan sebagai suatu kesatuan".¹¹⁰ Sudikno mengutip pendapat Kamen mengenai sistem, sistem itu ada dua macam yaitu: Pertama sistem konkrit, maksudnya sistem yang dapat diraba misalnya molekul; Kedua, sistem abstrak atau konseptual unsur-unsurnya tidak konkrit dan tidak menunjukkan kesatuan yang konkrit.

Menurut Larence M. Friedman untuk memahami sistem hukum maka dapat dilakukan dengan melihat pada unsur-unsur yang melekat pada sistem hukum tersebut.¹¹¹ Adapun unsur-unsur yang melekat dalam sistem hukum adalah struktur hukum (*Legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Cetakan I, Yogyakarta, Liberty, 1986, hal. 100

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, hal. 101.

¹¹⁰ *Ibid.* hal. 100.

¹¹¹ Yuliandri, *op cit.* hal 31

budaya hukum (*Legal Culture*).¹¹² Sistem hukum menurut Natabaya yang dikutip oleh Yulinadri dalam bukunya adalah:¹¹³

... menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah dengan mengibaratkan struktur hukum seperti mesin. Substansi adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Satu saja komponen pendukung tidak berfungsi niscaya sistem mengalami *disfunction* (kepincangan).

M. Laica Marzuki menggambarkan ketiga sistem hukum yang diuraikan oleh Friedman sebagai berikut:¹¹⁴

... acapkali diabaikan, betapapun ideal suatu produk substansi hukum kelak didukung struktur aparatur hukum, namun kedua komponen dimaksud tidak lebih dari sekadar "*blueprint*" atau "*desain*" hukum manakala tidak didukung oleh budaya hukum (*legal culture*) para warga masyarakat. Kesadaran para warga (*burgers*) merupakan salah satu pencerminan budaya hukum (*legal culture*) masyarakat.

Menurut Bagir Manan sistem hukum dapat dilihat sekarang- kurangnya dari dua segi, yaitu:¹¹⁵

1. sistem hukum merupakan "wadah" yang menjamin harmonisasi dan dapat mengarahkan perkembangan asas dan kaidah hukum satu sama lain.
2. sistem hukum tidak lain dari kumpulan asas dan kaidah hukum yang tersusun secara fungsional yang senantiasa tumbuh dan berkembang.

¹¹² Friedman, L.M., dalam Yulinadri, *Ibid*

¹¹³ Natabaya dalam Yulinadri, *Ibid* hal 32.

¹¹⁴ M. Laica Marzuki dalam Yulinadri, *Ibid* hal 33.

¹¹⁵ Bagir Manan, "Pemahaman mengenai Sistem Hukum Nasional" *Makalah*, 1994.

Mengutip pandangan Rene David dalam buku *Major Legal System in The World To Day*, Bagir Manan menjelaskan bahwa;¹¹⁶

... pada dasarnya sistem hukum di dunia dapat dibedakan ke dalam dua kelompok besar, yaitu *sistem hukum Kontinental*, dan *sistem hukum Anglo Saxon*. Sedangkan tulisan-tulisan yang datang kemudian mengatakan, selain kedua sistem tersebut terdapat juga sistem hukum lain, seperti sistem hukum Islam, sistem hukum sosialis dan lain-lain.

Sistem hukum menurut J.H. Merryman dalam bukunya *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin America.*, sebagai berikut:¹¹⁷

... legal system is an operating set of legal institutions, procedurs, and rules. In this sense there are one federal and fifty state legal system in the United States, separate legal system in each of the other nations, and still other distinct legal system in such organization as the European Economic Community and the United Nations.

Menurut Merryman, istilah sistem hukum mengandung pengertian yang spesifik dalam ilmu hukum, sedangkan Abdul Hakim Garuda Nusantara dengan mengutip pendapat John Henry Marryman, menerangkan istilah sistem hukum dengan menggunakan istilah tradisi hukum. Abdul Hakim Garuda Nusantara menerangkan tradisi hukum sebagai berikut:

... seperangkat sikap mengenai sifat hukum, peranan hukum dalam masyarakat dan pemerintahan, organisasi-organisasi dan operasionalisasi sistem hukum, dan cara hukum dibuat, diterapkan,

¹¹⁶ Bagir Manan dalam Yuliandri, *OP cit.* hal 32

¹¹⁷ Ade Maman dalam yuliandri. *Ibid*, hal 34

dipelajari, disempurnakan dan dipikirkan yang semuanya berakar secara mendalam dan dikondisikan oleh sejarah masyarakat.¹¹⁸

Sistem hukum sebagai suatu sistem seperti uraian terdahulu terdiri atas bagian-bagian. Bagian-bagian dimaksud adalah peraturan-peraturan yang tampak sepintas berdiri sendiri-sendiri. Akan tetapi karena adanya ikatan asas-asas hukum itu maka peraturan-peraturan tadi menjadi satu kesatuan. Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah-masalah yang dipersoalkan dalam sistem hukum adalah :¹¹⁹

1. Elemen atau unsur sistem hukum;
2. Bidang-bidang sistem hukum;
3. Konsistensi sistem hukum;
4. Pengertian-pengertian dasar sistem hukum; dan
5. Kelengkapan sistem hukum.

Teori tentang *stufenbau* dari Hans Kelsen menurut Satjipto Rahardjo jelas sekali menunjukkan keadaan demikian itu.¹²⁰ Menurut Kelsen setiap kaidah hukum merupakan susunan kaidah-kaidah secara berjenjang. Puncak dari susunan kaidah-kaidah itu terdapat atau disebut oleh Kelsen *Grundnorm*.¹²¹ Susunan kaidah-kaidah di mana pada puncaknya berada pada *grundnorm* merupakan sistem hukum nasional dari suatu negara. Dengan demikian *grundnorm* dari masing-masing negara berbeda-beda tergantung dari sifat negara masing-masing.¹²² Jadi adanya *grundnorm* sebagai sumber peraturan hukum nasional merupakan satu susunan kesatuan dan dengan demikian pula merupakan satu sistem.¹²³ *Grundnorm* itu sendiri

¹¹⁸ Abdul Hakim G. Nusantara dalam Yuliandri, *Ibid*.

¹¹⁹ *Ibid*, hal 35

¹²⁰ Rahardjo, Op. cit.

¹²¹ Pumadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Cetakan IV, Bandung, Alumni, 1986, hal. 26

¹²² *Ibid*.

¹²³ *Ibid*

dibentuk oleh hasil analisis pemikiran yuridis dan merupakan dasar dari segala pandangan menilai yang bersifat yuridis.¹²⁴

Dalam menggambarkan validitas suatu kaidah hukum ditentukan oleh keberadaan kaidah hukum yang lebih tinggi tingkatannya.¹²⁵ Seperti juga dikemukakan Hamid Attamimi bahwa dalam suatu sistem norma hukum terdapat hierarki norma-norma secara berjenjang. Hirarki norma-norma ini menentukan bahwa hukum yang lebih rendah akan mengacu pada hukum yang lebih tinggi, begitu juga hukum yang lebih tinggi mengacu pada hukum yang lebih tinggi lagi sampai pada norma dasar pada Negara tersebut sebagai norma yang paling tinggi. Hirarki norma ini juga menentukan bahwa norma yang di bawah atau lebih rendah absah apabila dibentuk oleh dan berdasarkan serta bersumber pada norma yang lebih tinggi.¹²⁶ Berdasarkan hal tersebut, maka produk hukum yang berlaku mengikatakan berlaku valid manakala dibentuk oleh dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi tingkatannya.

Menurut Hamid Attamimi yaitu Sistem Hukum Nasional terdiri dari dua bagian yaitu:

1. Sistem asas dan sistem nilai Cita Hukum Pancasila yang mempunyai fungsi konstitutif, yaitu menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar dan fungsi regulatif yang menentukan apakah hukum positif Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak¹²⁷
2. Sistem norma secara berjenjang yang tersusun secara hierarkis atas Norma Fundamental Negara, Norma Aturan Dasar atau aturan pokok Negara (Batang tubuh UUD 1945) dan ketetapan MPR, Undang- undang dan Peraturan Pelaksanaan serta peraturan otonom.¹²⁸

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

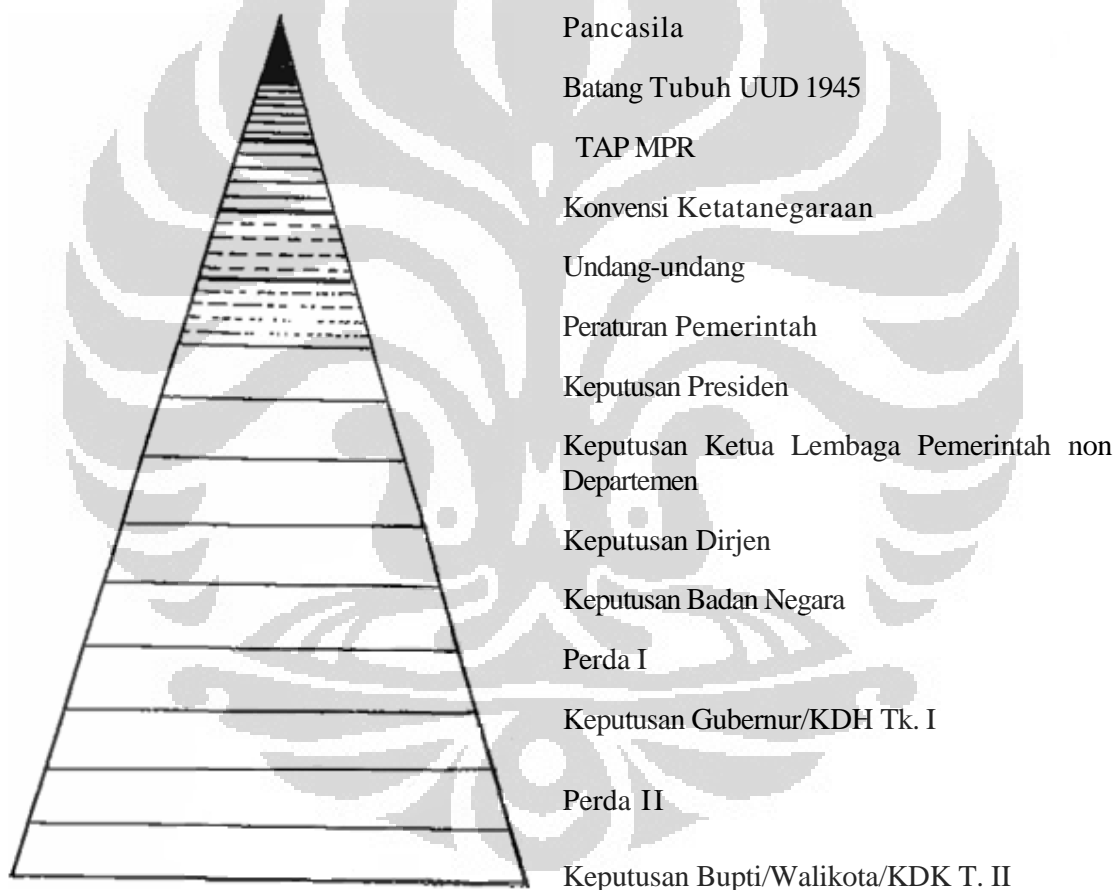
¹²⁶ Attamimi, 1990 Op. cit.

¹²⁷ Attamimi, 1993 Op cit.

¹²⁸ Attamimi, Loc. Cit.

Hirarki norma mencerminkan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi sumber dan dasar dari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dengan demikian hirarkhi norma menunjukkan bahwa norma yang lebih rendah harus mengacu pada norma yang lebih tinggi, hal ini terus berlangsung hingga pada norma tertinggi.¹²⁹ Menurut Hamid Attamimi bahwa tata susunan norma hukum Indonesia sebagai berikut.

Bagan 2.2: Hirarki peraturan perundang-undangan.¹³⁰

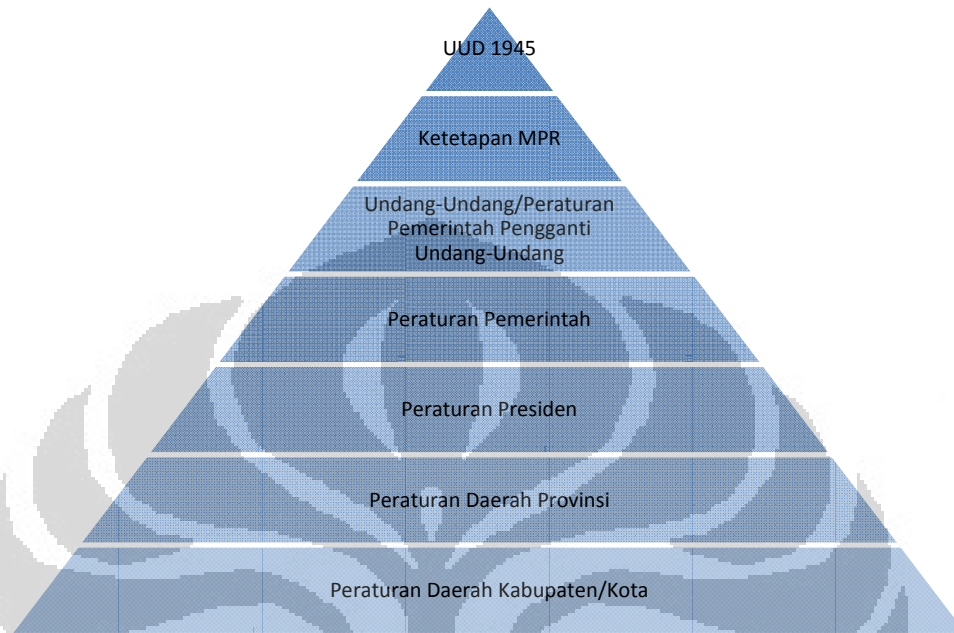


Sedangkan dalam undang-undang nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan, digambarkan struktur norma hukum Indonesia adalah:

¹²⁹ Attamimi, Loc. Cit hal. 211.

¹³⁰ Attamimi, 1990, Op. cit., hal. 277.

Bagan 2.3: Hirarki Norma Berdasarkan Undang-Undang Nomor . 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



Berdasarkan pada tata susunan norma seperti pada gambar di atas, maka dapatlah diketahui posisi produk-produk hukum kebijakan deregulasi dalam Sistem Hukum Nasional. Susunan hierarkis atau pertingkatan itu menunjukkan pula kerangka Sistem Hukum Nasional. Dalam kerangka hukum nasional terdapat komponen-komponen yaitu;¹³¹

1. Sistem hukum nasional yang terdiri atas asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945;
2. Sistem penegakan hukum nasional, yaitu kelembagaan tujuan hukum nasional, sekaligus sebagai instrumen yang menjamin dinamika isi sistem hukum nasional;
3. Sistem pembentukan hukum baik mengenai kewenangan, tata cara pembentukan, isi dan bentuk hukum nasional.

¹³¹ Bagir Manan, "Politik Perundang-undangan", *Makalah*, 1995 dalam Zen Zanibar, *Op cit*, hal 51

Sistem hierarkis norma¹³² hukum ini juga mencerminkan pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengikuti petunjuk pola pikir hukum nasional. Adapun pola pikir hukum nasional adalah:

1. Sumber Sistem Hukum Nasional, yaitu Pancasila dan UUD 1945;
2. Asas-asas sistem hukum nasional baik yang berkaitan dengan isi, penerapan, penegakan dan tatacara pembentukannya. Asas-asas mana harus mencerminkan sila-sila Pancasila.
3. Orientasi hukum nasional, yaitu mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan social bagi seluruh rakyat, mewujudkan masyarakat yang demokratis dan mandiri, melaksanakan Negara berdasar atas hukum, yang menjamin kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan sosial bagi setiap orang;
4. Isi dan bangunan isi Sistem Hukum Nasional yaitu ditentukan oleh Cita Hukum, kesadaran hukum, kebutuhan hukum, dan kenyataan sosial;
5. Pola pikir yang berkaitan dengan penegakan hukum,
6. Pola pikir pembentukan hukum khususnya peraturan perundang-undangan, yaitu harus disesuaikan dengan prinsip-prinsip¹³³
 - (i) segala jenis peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan sistem hukum yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945;
 - (ii) berbagai tatanan yang hidup dalam masyarakat yang tidak bertentangan dengan Cita Hukum dan asas hukum umum dalam Pancasila dan UUD 1945 tetap dibenarkan dan diakui sebagai subsistem hukum nasional;

¹³² Di Negara manapun norma hukum yang ada pasti berjejang atau bertingkat (hirarkis), Lihat Rosjidi Ranggawidjaja, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hal 27

¹³³ *Ibid.*

- (iii) pembentukan peraturan perundang-undangan mempunyai dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis;
- (iv) harus menjangkau masa depan;
- (v) instrumen kepastian hukum, keadilan, dan kebenaran;
- (vi) didasarkan pada partisipasi langsung atau tidak langsung masyarakat.

Adapun penjelasan dari hirarki norma hukum diatas dalam gambar adalah sebagai berikut:

Pancasila merupakan dasar Negara yang menjadi Cita Hukum dan norma fundamental negara bagi sistem hukum Indonesia baik dalam pembentukan, penerapan, maupun penegakannya tidak bisa lepas dari nilai-nilai Pancasila. Nilai-nilai Pancasila sebagai Cita Hukum konstitutif dan regulatif dan penentu dasar keabsahan norma hukum lebih rendah.¹³⁴

UUD 1945 disebut juga dengan *vervassung* karena berbentuk satu dokumen yang berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan Negara.¹³⁵ UUD 1945 juga merupakan aturan-aturan dasar untuk sebagai rujukan dari segala aturan hukum. UUD 1945 sebagai aturan dasar: "*Grundgesetze*" adalah aturan yang bersifat pokok yang menjadi landasan bagi tata hukum yang lebih rinci mengikat kepada peraturan perundang-undangan atau menggariskan prosedur membentuk peraturan perundang-undangan.¹³⁶ Menurut Hans Kelsen "*The constitution in the material sense consists of those rules which regulate the creation of the general norms, in particular the creation of Statutes*".¹³⁷ Sedangkan menurut Benjamin Azkin pada konstitusi noma hukum lebih ditujukan kepada struktur dan fungsi dasar dari negara,

¹³⁴ Attamimi 1990, Op. cit., hal. 359

¹³⁵ Attamimi 1980, Op. cit.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Hans Kelsen, *General Theori of Law and State*, translated by Andreas Wedberg, New York, Russel & Russel, 1961, hal. 124

seluruh sistem pemerintahan suatu negara yakni keseluruhan aturan yang menegakkan dan mengatur atau menguasai Negara.¹³⁸ Norma dalam konstitusi membentuk dasar-dasar yang lebih luas bagi tata hukum suatu Negara termasuk pula dasar bagi terbentuknya peraturan perundang-undangan.¹³⁹

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR) dibentuk oleh MPR. Salah satu fungsi pokok MPR adalah melakukan kedaulatan rakyat seperti ditentukan oleh UUD 1945 dalam Pasal 1 ayat (2). Wujud fungsi itu dijabarkan dalam kewenangannya, menetapkan Undang-undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN); mengangkat Presiden dan wakil Presiden. Untuk melaksanakan kewenangan tersebut sejak Sidang Umum MPRS 1960, MPRS mulai membentuk produk hukum yang dinamakan Ketetapan. Sejak itu MPRS/MPR dalam sidang-sidangnya baik sidang umum (1960, 1968, 1973, 1978, 1983, 1988 dan 1993) maupun sidang istimewa (1967) menerbitkan Ketetapan. Dengan demikian tidak dapat diingkari kehadiran TAP MPR sebagai produk hukum yang lahir dari praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan. Waktu yang panjang dan selalu diikuti secara tetap dapat dipandang telah melahirkan konvensi yang menerima TAP MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan.¹⁴⁰ Di dalam TAP MPR terkandung Aturan Dasar tetapi tingkatannya lebih rendah dibandingkan dengan Aturan Dasar dalam Batang Tubuh UUD 1945, meskipun keduanya berada pada lapisan yang sama.¹⁴¹ Aturan Dasar dalam TAP MPR lebih luwes dan lebih dinamis dalam rangka mengantisipasi perkembangan negara. Dengan kata lain keluwesan dan kedinamisan TAP MPR itu berguna untuk

¹³⁸ Benjamin Azkin dalam Attamimi, 1980, Op. Cit.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Bagir Manan, "Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Makalah, 1994

¹⁴¹ Attamimi, 1980, Op. cit.

mengembangkan Aturan Dasar dalam UUD 1945 dalam menghadapi perkembangan hidup berbangsa dan bernegara.

Undang-Undang adalah tempat menyelenggarakan aturan-aturan dasar dalam UUD 1945, atau tempat merinci lebih lanjut norma hukum yang terkandung dalam UUD 1945 dan TAP MPR.¹⁴² UUD 1945 mencantumkan delapan belas hal yang secara tegas disebut perlu diatur dengan undang-undang. Kedelapan belas hal tersebut dapat dikelompokkan menjadi; delapan mengenai hak-hak (asasi) manusia; lima mengenai organisasi dan alai kelengkapan Negara.¹⁴³ Mengenai muatan Undang-undang menurut Hamid Attamimi ada sembilan macam, yaitu: Materi yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD; yang mengatur hak-hak (asasi) manusia; yang mengatur hak-hak dan kewajiban warga negara; yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara; yang mengatur setiap warga Negara dan cara memperolehnya/kehilangan kewarganegaraan; yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.¹⁴⁴

Peraturan Pemerintah ialah peraturan yang dibuat oleh Pemerintah dalam hal ini adalah Presiden untuk "menjalankan" undang-undang atas peraturan yang diciptakan oleh UUD 1945 secara khusus untuk menjadikan suatu undang-undang dapat berfungsi sebagaimana mestinya.¹⁴⁵ Peraturan Pemerintah ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-undang. Secara *contrario* berarti tidak dapat dibuat untuk menjalankan UUD 1945 dan TAP MPR. Pembentukannya tidak harus berdasarkan ketentuan yang telah

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Attamimi, Op. cit, hal. 129.

¹⁴⁴ *Ibid.*, hal. 129 lihat juga Atamimi Dalam Hukum dan Pembangunan, *Majalah*, ed. Khusus, Th. KV/11,1985.

¹⁴⁵ Bagir Manan, "Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan", Makalah, 1994

ada dalam suatu undang-undang. Pendapat yang sama dikemukakan oleh Attamimi. Sebab, demikian Attamimi, pendelegasian kewenangan sudah dilakukan secara tidak langsung dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Seperti dikemukakan Hamid Attamimi bahwa dalam suatu sistem norma hukum terdapat hierarki norma-norma oleh Attamimi. Sebab, demikian Attamimi, pendelegasian kewenangan sudah dilakukan secara tidak langsung dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945.¹⁴⁶ Peraturan Pemerintah dibentuk dalam rangka kekuasaan *reglementer*. Kekuasaan *reglementer* baru berjalan apabila kekuasaan legislatif sudah berfungsi. Artinya Peraturan Pemerintah tidak dapat mengubah, mengurangi dan tidak menyisipi suatu ketentuan serta tidak memodifikasi materi dan pengertian yang ada dalam undang-undang yang menjadi induknya.¹⁴⁷

Peraturan Daerah atau yang disingkat “Perda”, peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas persetujuan bersama DPRD dan pemerintah daerah.¹⁴⁸ Dalam prajteknya Perda ini ada dua macam yaitu Peraturan daerah ditingkat Provinsi yaitu yang dibuat oleh Gubernur dan DPRD Provinsi, sedangkan Peraturan Daerah di tingkat Kabupaten Kota yaitu Peraturan yang dibuat oleh bupati/walikota bersama-sama dengan DPRD Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 14 undang-undang nomor 12 Tahun 2011 menentukan materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

¹⁴⁶ Attamimi, 1990, Ibid.

¹⁴⁷ *Ibid.*, hal. 179-180

¹⁴⁸ Supardan Modeong, *Teknik Perundang-undangan di Indonesia*, (Jakarta Timur: PT Perca, 2005), hal 75.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa susunan hirarki adalah sebuah struktur yang mencerminkan sistem isi, penegakan, pembentukan yang harus mengikuti pola pikir tertentu dan yang tak kalah pentingnya adalah hubungan fungsional antara komponen-komponen Sistem Hukum Nasional. Dari situ dapat diketahui keterkaitan dan keharusan bagi pembentukan kebijakan deregulasi sebagian system hukum Nasional.

2.3 Arah Pembangunan Hukum Indonesia

Pada Seminar Hukum Nasional Keenam yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), pada tahun 1994, ditetapkan adanya empat kelompok atau aspek pembahasan utama dalam pembangunan hukum Indonesia, yaitu:¹⁴⁹

1. Budaya Hukum, dengan rincian pembahasan tentang; pengembangan filsafat hukum nasional, pembinaan kesadaran, dan perilaku budaya hukum nasional, peningkatan sumber daya manusia di bidang hukum melalui pendidikan dan pelatihan hukum.
2. Materi Hukum, dengan uraian subtema tentang; pengembangan hukum tertulis peraturan perundangundangan Indonesia, pengembangan yurisprudensi tetap, serta pengembangan hukum kebiasaan.
3. Lembaga dan Aparatur Hukum, dengan uraian subtema terdiri dari; pengembangan dan penataan kembali hubungan antarlembaga-lembaga hukum di bidang penegakan hukum, pembinaan hubungan antarlembaga-lembaga hukum dan pelayanan hukum, serta kerja sama negara/ organisasi internasional.
4. Pengembangan Sarana dan Prasarana hukum, dengan sub-subtema; peningkatan fungsi dan peranan perpustakaan dan kepastakan hukum, pembinaan sistem dokumentasi dan informasi hukum, serta modernisasi sarana dan prasarana hukum

¹⁴⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, *Seminar Hukum Nasional keenam Tahun 1994* (Jakarta, 1995), hal 3-4.

Sebagaimana disebutkan diatas, arah pembangunan hukum nasional sebelum reformasi ditentukan oleh Garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN produk orde baru yang secara substansif dapat dilihat dari kata-kata "... menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan pertimbangan hokum yang mendukung pembangunan nasional.." ¹⁵⁰ pada masa orde baru arah pembangunan nasional, fungsi instrumen hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan yang lebih terasa daripada fungsi-fungsi lainnya. ¹⁵¹

Setelah reformasi arah pembangunan hukum Indonesia ditentukan oleh Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang ditentukan berdasarkan visi dan misi calon presiden yang terpilih selama jangka waktu 5 Tahun.

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang telah ada. Bahwa arah pembangunan yang digariskan dalam kedua peraturan tersebut menempatkan budaya hukum (*Legal Culture*) dijadikan sebagai landasan utama untuk melakukan pembangunan hukum nasional. Dalam pasal 32 Undang-Undang Dasar 1945 bahkan telah memberikan amanat kepada pemerintah untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia. ¹⁵²

Pada dasarnya arah pembangunan hukum di Indonesia mengacu pada teori Lawrence M. Friedman. Sebelum penulis mulai membahas tiga teori pembangunan hukum Friedman, alangkah baiknya kita mengenal lebih jauh siapakah Lawrence M. Friedman. ¹⁵³

Lawrence M. Friedman has for a generation been the leading expositor of the history of American law to a global audience of lawyers and lay people

¹⁵⁰ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Op. Cit., hal. 19.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta:Ind-Hill-Co,1991), hal. 1.

¹⁵³ www.law.stanford.edu/directory/profile/23/

*alike—and a leading figure in the law and society movement. He is particularly well known for treating legal history as a branch of general social history. From his award-winning *History of American Law*, first published in 1973, to his *American Law in the 20th Century*, published in 2003, his canonical works have become classic textbooks in legal and undergraduate education. Professor Friedman is a prolific author on crime and punishment, and his numerous books have been translated into multiple languages. He is the recipient of six honorary law degrees and is a fellow in the American Academy of Arts and Sciences. Before joining the Stanford Law School faculty in 1968, he was a professor of law at the University of Wisconsin Law School and at Saint Louis University School of Law.*

Dari biografi Lawrence M. Friedman tersebut diatas, maka kita ketahui bahwa Friedman adalah seorang ahli hukum Amerika.

Ada empat teori hukum pembangunan yang disebutkan oleh Friedman, tapi hanya tiga teori yang dijelaskan dalam tulisannya yang berjudul “*American Law An Introduction*”. Menurut Friedman, pada prinsipnya ada tiga elemen sistem hukum dalam suatu negara, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).¹⁵⁴

2.3.1 Struktur Hukum

Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum yang memungkinkan pelayanan dan penegakan hukum¹⁵⁵ (tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga).¹⁵⁶ Friedman menggambarkan struktur hukum ini dalam tulisan berjudul *American Law An Introduction* adalah sebagai berikut.

¹⁵⁴ Lawrence W. Friedman, *American Law: An Introduction*, Op. Cit. hal.19.

¹⁵⁵ hukum.uns.ac.id/downloadmateri.php.

¹⁵⁶ Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, Op Cit. hal. 12.

*To begin with, the legal system has structure. The system is constantly changing; but parts of it change at different speeds, and not every part changes as fast as certain other parts. There are persistent, long-term patterns — aspects of the system that were here yesterday (or even in the last century) and will be around for a long time to come. This is the structure of the legal system — its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole.*¹⁵⁷

Dalam tulisan Friedman menjelaskan bahwa struktur hukum merupakan sistem hukum yang terus berubah-ubah, namun bagian-bagian sistem yang berubah-ubah itu dalam kecepatan yang berbeda-beda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian yang lainnya. Ada pola jangka panjang yang berkesinambungan aspek sistem yang berada di sini kemarin (atau bahkan pada abad yang terakhir) akan berada di situ dalam jangka panjang.

Sedangkan M. Laica Marzuki menguraikan struktur hukum yang dimaksud oleh Friedman menjadi sebagai berikut:

... unsur struktur hukum pada dasarnya juga berkaitan dengan penegakan hukum (*law enforcement*), yaitu bagaimana substansi hukum ditegakkan serta dipertahankan. Dengan demikian, struktur hukum merupakan institusionalisasi ke dalam entitasentitas hukum, seperti struktur pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat banding, dan pengadilan tingkat kasasi, jumlah hakim serta *integrated justice system*. Struktur sistem hukum berpaut dengan sistem peradilan yang diwujudkan melalui para aparat hukum, seperti halnya dengan hakim, jaksa, advokat (pengacara), juru sita, polisi, mencakup susunan peradilan serta kewenangan yurisdiksi daripadanya.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Lawrence W. Friedman, *American Law: An Introduction*, Op. Cit. hal. 19.

¹⁵⁸ M. Laica Marzuki, dalam Yliandri, *Op. cit*, hal 32

Inilah struktur system hukum atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Struktur sistem hukum terdiri dari unsur berikut ini jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (yaitu, jenis perkara yang diperiksa, dan bagaimana serta mengapa), dan cara naik banding dari satu pengadilan ke pengadilan lain. Jelasnya struktur adalah semacam sayatan sistem hukum semacam foto diam yang menghentikan gerak.¹⁵⁹

2.3.2 Subtansi Hukum

Subtansi hukum merupakan norma-norma hukum (peraturan, keputusan) yang dihasilkan dari produk hukum.¹⁶⁰ *Substance* (ketentuan perundang-undangan),¹⁶¹ hal ini dijelaskan oleh Friedman dalam tulisannya sebagai berikut:

"Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system. This is, first of all, "the law" in the popular sense of the term — the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that "by law" a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar."¹⁶²

Substansi hukum merupakan aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti “produk” yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan, aturan

¹⁵⁹ Sunarmi, *Membangun Sistem Peradilan Di Indonesia*, Makalah Tahun 2004 Universitas Sumatera Utara. hal. 9

¹⁶⁰ *hukum.uns.ac.id, Op.Cit.*

¹⁶¹ Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, Op Cit. hal. 13

¹⁶² Lawrence W. Friedman, *American Law: An Introduction*, Op. Cit. hal 20.

baru yang mereka susun. Penekannya di sini terletak pada hukum yang hidup (*Living law*), bukan hanya pada aturan dalam kitab hukum (*law books*).¹⁶³

Sedangkan Marzuki menggambarkan substansi hukum sebagai seperangkat kaidah hukum yang tidak tertulis sebagaimana dikatakan sebagai berikut:

... substansi hukum adalah seperangkat kaidah hukum (*set of rules and norms*), lazim disebut peraturan perundang-undangan. Substansi hukum tidak hanya mencakupi pengertian kaidah hukum tertulis (*written law*), tetapi termasuk kaidah-kaidah hukum kebiasaan (adat) yang tidak tertulis.¹⁶⁴

2.3.3 Budaya Hukum

Budaya hukum adalah ide-ide, sikap, harap, pendapat, dan lain-lain yang berhubungan dengan hukum (bisa positif/negatif)¹⁶⁵. Lebih jelas, Friedman mendeskripsikan dalam tulisannya sebagai berikut:

*By this we mean people's attitudes toward law and the legal system — their beliefs, values, ideas, and expectations. In other words, it is that part of the general culture which concerns the legal system. ... The legal culture, in other words, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert — a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea.*¹⁶⁶

Budaya hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana

¹⁶³ Sunarmi, *Membangun Sistem Peradilan Di Indonesia*, Op. Cit.

¹⁶⁴ M. Laica Marzuki, dalam Yliandri, *Op. cit*, hal 33

¹⁶⁵ *hukum.uns.ac.id*, Op.Cit.

¹⁶⁶ Lawrence W. Friedman, *American Law: An Introduction*, Op. Cit. hal 20.

hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan. Tanpa budaya hukum, sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya seperti ikan yang mati terkapar di luar air, bukan seperti ikan hidup yang berenang di lautnya.

Selanjutnya Marzuki menjelaskan budaya hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum bersama dengan sikap-sikap dan nilai-nilai yang terkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik secara positif maupun negatif.¹⁶⁷

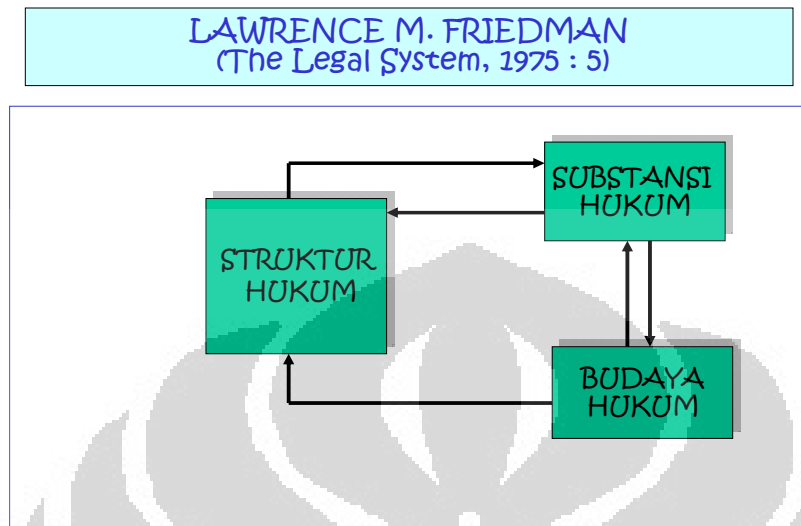
Friedman mengibaratkan sistem hukum itu seperti “struktur” hukum seperti mesin. Substansi adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.¹⁶⁸

Berdasarkan ketiga elemen sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman dapat digambarkan hubungan ketiga elemen adalah sebagai berikut:

¹⁶⁷ M. Laica Marzuki, dalam Yliandri, *Op. cit.*

¹⁶⁸ Lawrence W. Friedman, *American Law: An Introduction*, Op. Cit. hal 21.

Bagan2.4: Hubungan Tiga Elemen Sistem Hukum.¹⁶⁹



Kaitannya dengan dasar pertimbangan pembangunan hukum nasional Indonesia adalah ketiga hal yang disebutkan oleh Friedman tersebut, maka akan menghasilkan hukum yang responsif, dan apabila menyimpang dari tiga elemen system hukum, maka hukum yang dihasilkan cenderung semena-mena dan tidak efektif. Lebih-lebih pada *legal culture*, apabila tidak didasarkan hal ini, maka hukum yang dihasilkan akan menjadi hukum yang represif dan tidak efektif dalam kehidupan masyarakat.

2.4 Teori Perundang-undangan

Teori pembentukan Perundang-undangan berasal dari “*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*.”¹⁷⁰ A. Hamid S. Atamimi dan Philipus M. Hadjon memiliki istilah berbeda mengenai istilah diatas yaitu kalau A. Hamid S. Atamimi¹⁷¹

¹⁶⁹ *hukum.uns.ac.id, Op.Cit.*

¹⁷⁰ Van Der Vlies dalam Yuliandri, *Ibid*, hal 13.

¹⁷¹ A. Hamid S. Atamimi, dalam Yuliandri, *Ibid*, hal. 14

mengartikannya sebagai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut. Sementara itu Philipus M. Hadjon mengartikannya sebagai asas umum pembentukan aturan hukum yang baik.¹⁷²

Supaya memperoleh peraturan perundang-undangan yang efektif dan tidak merugikan keuangan negara dalam pembentukannya, maka dalam pembentukan undang-undang haruslah memperhatikan tiga elemen teori politik pembangunan hukum yang dikeluarkan oleh Lawrence M. Friedman yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).¹⁷³ Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh system hukum yang memungkinkan pelayanan dan penegakan hukum¹⁷⁴ (tatanan kelembagaan dan kenerja lembaga). Substansi hukum merupakan aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Sedangkan Budaya hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan.

Menurut Hans Kelsen, norma hukum adalah aturan, pola atau standar yang perlu diikuti yang memiliki fungsi yaitu memerintah (*Gebeiten*); melarang (*Verbeiten*); menguasai (*Ermachtingen*); membolehkan (*Erlauben*), dan menyimpang dari ketentuan (*Derogoeereen*).¹⁷⁵ Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan, Hans Kelsen menjelaskan peraturan perundang-undangan memiliki tiga unsur pokok yaitu: Pertama, norma hukum, kedua, berlaku keluar, ketiga, bersipat umum dalam arti

¹⁷² Philipus M. Hadjon, dalam Yuliandri, *Ibid*.

¹⁷³ Lawrence W. Friedman, *American Law: An Introduction, Op. Cit. hal.19*.

¹⁷⁴ hukum.uns.ac.id/downloadmateri.php.

¹⁷⁵ Hans Kelsen dalam Yuliandri, *Ibid*, hal 21

luas. Sedangkan sifat dari norma hukum dalam perundang-undangan berupa: perintah, larangan, pengizinan, dan pembebasan.¹⁷⁶

Menurut A. Hamid S. Attamimi, asas-asas pembentukan peraturan yang patut adalah asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. asas-asas yang formal sebagai yaitu: asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapatnya dikenali. sedangkan asas-asas material adalah sebagai berikut: asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara, asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum, dan asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintah berdasar system Konstitusi.¹⁷⁷

Dalam Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004, pasal 5 dan 6 merumuskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pasal 5, Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi: Kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Sedangkan dalam Pasal 6 merumuskan materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas-asas: Pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Dari Berbagai Teori yang telah dipaparkan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam membentuk suatu Perundang-undangan haruslah memperhatikan

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

kepentingan masyarakat banyak, selain itu dalam proses pembentukan undang-undang supaya tidak bertentangan dengan konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945, dan jangan sampai merugikan dan melanggar hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat secara umum, karena pada dasarnya undang-undang dibentuk untuk kebaikan masyarakat.

2.4.1 Asas-asas Perundang-undangan

Asas merupakan dasar atau pondasi yang digunakan sebagai tumpuan berfikir¹⁷⁸ oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan dalam membentuk undang-undang, jadi asas pembentukan undang-undang adalah pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan, ke dalam bentuk dan susunan sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.¹⁷⁹ Dalam pendapat A. Hamid S. Attamimi yang dikutip dari bukunya Yuliandri “asas-asas pembentukan peraturan perundang-undang yang baik”, beliau memberikan pendapat tentang asas pembentukan hukum yang patut dan baik diarah Indonesia yaitu peraturan perundang-undangan harus mengandung asas cinta hukum Indonesia, asas Negara berdasarkan hukum dan asas pemerintah berdasar system konstitusi, dan asas lainnya.¹⁸⁰

Asas pembentukan undang-undang lainnya terdiri dari pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto memperkenalkan eman asas yaitu

1. Undang-undang tidak berlaku surut.
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generali*).
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang

¹⁷⁸ Kamus besar Bahasa Indonesia, *Op cit.* hal 91

¹⁷⁹ A. Hamid S. Attamimi dalam Yuliandri, *Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada) hal. 23

¹⁸⁰ *Ibid.* hal. 24

- berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogate lex priore*).
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
 6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *Welvaarstaat!*).¹⁸¹

Berdasarkan asas-asas yang kemukakakan oleh Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, memang jelas bahwa undang-undang diperuntukkan bagi kemaslahatan. Adapun Asas perundang-undangan menurut Amiroedidin Sjarif adalah:

- a. Asas tingkatan hirarki
- b. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- c. Undang-undang yang berdifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generali*).
- d. Undang-undang tidak berlaku surut.
- e. Undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*Lex posteriore derogate lex priore*).¹⁸²

Asas peraturan perundang-undangan juga dijelaskan oleh I.C van der Vlies dalam bukunya Budiman N.P.D Sinaga yaitu yaitu terdiri dari asas formal dan asas material, sebagai berikut:

Asas formal yaitu:

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*)
- c. Asas perlu pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
- e. Asas consensus (*het beginsel van consensus*)

Asas materialnya adalah:

- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke*

¹⁸¹Budiman N.P.D Sinaga, *Ilmu Pengetahuan perundang-undangan*, (Yogyakarta: UII PressHal 26-27

¹⁸² Rangawidjaya, dalam Budiman N.P.D Sinaga, *Ibid*.

terminologir en duidelijke systematiek)

- b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*)
- c. Asas pelakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids-beginsel*)
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*).
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).¹⁸³

Sedangkan menurut A. Hamid S. Attamimi menjelaskan asas pembentuka perundang-undangan yaitu asas formal dan materiil yaitu sebagai berikut:

- a. Asas-asas formal meliputi:
 - 1. Asas tujuan yang jelas
 - 2. Asas perlunya pengaturan
 - 3. Asas organ atau lembaga yang tepat
 - 4. Asas materi muatan yang tepat
 - 5. Asas dapat dilaksanakan
 - 6. Asas dapat dikenal
- b. Asas-asas materiil meliputi:
 - 1. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental Negara
 - 2. Asas sesuai dengan hukum dasar Negara
 - 3. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasarkan atas hukum
 - 4. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan system konstitusi.¹⁸⁴

Selain asas pembentukan undang-undang yang telah di uraikan diatas, yuliandri juga menerangkan asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*good legislation principles*) yaitu:¹⁸⁵

- 1. Asas kejelasan tujuan artinya peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memiliki tujuan yang jelas yang hendak yang ingin di capai dari berlakunya

¹⁸³ Maria Farida Indrati S., *Op cit*, hal. 254.

¹⁸⁴ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op. Cit*, hal. 83-84

¹⁸⁵ *Ibid.* hal. 85-87

undang-undang.

2. Asas kelembagaan atau oragan pembentuk yang tepat yaitu peraturan perundang-undangan harus dibentuk oleh lembaga yang berwenang dengan melibatkan orang-orang yang berkepentingan dengan undang-undang tersebut.
3. Asas kesamaan jenis dan materi muatan yaitu dalam proses pembentukan undang-undang harus berdasarkan materi muatan yang tepat.
4. Asas dapat dilaksanakan yaitu dalam pembentukan undang-undang harus memperhatikan efektifitasnya didalam masyarakat, baik secara filosofis maupun sosiologis.
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat.
6. Asas kejelasan rumusan yaitu setiap undang-undang harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematisa terminology dan bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai amacam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan yaitu dalam pembentukan perundang-undangan bersifat transparan dan terbuka dari perencanaan, persiapan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan, sehingga semua lapisan masyarakat dapat memberikan masukan seluas-luasnya dalam perundang-undangan yang dibentuk

Dalam undang-undang nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan asas pembentukan undang-undang di Indonesia adalah sebagai berikut:

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- c. kejelasan tujuan;
- d. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- e. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- f. dapat dilaksanakan;

- g. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- h. kejelasan rumusan; dan
- i. keterbukaan.

Berdasarkan asas pembentukan undang-undang yang dikemukakan oleh para ahli dapat ditarik satu kesimpulan bahwa undang-undang dibentuk dengan tujuan memberikan manfaat bagi masyarakat, pemerintah dan setiap orang yang hidup di Negara tersebut karena fungsi utama dari sebuah undang-undang adalah mengatur kearah tujuan yang dicita-citakan, oleh karena itu suatu perundang-undangan harus mengandung materi muatan yang baik.

2.4.2 Materi Muatan Undang-Undang

Materi Muatan merupakan istilah perundang-undangan yang pertama kali memperkenalkannya adalah A. Hamid S. Attamimi dalam Majalah hukum dan pembangunan No. 3 Tahun ke IX, Mei 1979, yang diterjemahkan dari “*het eigenaarding onderwerp der wet.*”¹⁸⁶ “Materi muatan diartikan sebagai isi kandungan atau substansi yang dimuat (atau yang menjadi muatan) dalam peraturan perundang-undangan”,¹⁸⁷ peraturan perundang-undangan merupakan kadungan yang menjadi dasar yang diatur oleh suatu aturan tersebut, sedangkan materi muatan undang-undang sebagaimana disebutkan A. Hamid S. Attamimi dalam bukunya Maria Farida Indrati S. adalah mengandung:

1. Ketentuan dalam Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.
2. Berdasarkan Wawasan Negara berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*).
3. Berdasarkan Wawasan Pemerintahan berdasarkan system konstitusi.¹⁸⁸

¹⁸⁶ A. Hamid S. Attamimi dalam Maria Farida Indrati “*Ilmu Perundang-undangan Op cit.*”, hal. 234.

¹⁸⁷ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na’a, *Dinamika Hukum Op cit.*, hal 90.

¹⁸⁸ *Ibid* hal 246

Materi muatan yang berdasarkan Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 adalah 43 hal ini dinyatakan secara tegas dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan, sedangkan yang dimaksud dengan wawasan negara berdasarkan hukum adalah menyangkut masalah pembagian kekuasaan negara dan perlindungan HAM, sedangkan yang dimaksud dengan wawasan pemerintah berdasarkan Konstitusi adalah wewenang pemerintah beserta segala tindakannya dalam menjalankan tugas-tugasnya dibatasi oleh konstitusi negara.¹⁸⁹

Berbeda dengan Attamimi, Soehino merincikan materi muatan undang-undang menjadi materi yang menurut ketentuan UUD 1945 harus diatur dengan Undang-undang, materi yang menurut TAP MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif harus dilaksanakan dengan undang-undang, materi yang menurut ketentuan Undang-undang Pokok, atau Undang-undang tentang pokok-pokok, harus dilaksanakan dengan Undang-undang; dan materi lain yang mengikat umum, seperti yang membebankan kewajiban kepada penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara, yang menuntut keharusan dan atau larangan.¹⁹⁰ Dari pendapat kedua ahli ini maka dari segi korelasi vertikal dan horizontal dapat diketahui ada materi undang-undang yang diperintahkan UUD 1945 dan TAP MPR, materi undang-undang yang menjabarkan UUD 1945, yang diperintahkan Undang-undang dan materi yang dikarenakan adanya kebutuhan hidup berbangsa dan bernegara.

Materi muatan Undang-undang menurut Soehino ada empat yaitu:¹⁹¹

1. Materi yang menurut UUD 1945 harus diatur dengan UU;

¹⁸⁹ *Ibid* hal 247

¹⁹⁰ Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundangundangan*, Cetakan I, Yogyakarta, Liberty, 1981, hal.27-28

¹⁹¹ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op. Cit*, hal 97.

2. Materi yang menurut Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif harus dilaksanakan dengan UU;
3. Materi yang menurut ketentuan UU Pokok, harus dilaksanakan dengan UU;
4. Materi lain yang mengikat umum, seperti pembebanan kepada penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara, yang memuat keharusan dan/atau larangan.

Menurut Maria Farida Indrati S. menjelaskan materi muatan undang-undang terdapat Sembilan butir yaitu:¹⁹²

1. yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan Ketetapan MPR;
2. yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
3. yang mengatur hak-hak (asasi) manusia;
4. yang mengatur hak dan kewajiban warga negara;
5. yang mengatur pembagian kekuasaan negara;
6. yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara;
7. yang mengatur pembagian wilayah/ daerah negara;
8. yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarga negaraan;
9. yang dinyatakan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU.

Dalam Pasal 8 undang-undang nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, menentukan materi muatan suatu undang-undang yaitu:

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi:
 1. hak-hak asasi manusia;
 2. hak dan kewajiban warga negara;
 3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serata pembagian kekuasaan negara;

¹⁹² Maria Farida Indrati S. dalam I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op Cit.* hal 98.

4. wilayah negara dan pembagian daerah;
5. kewarganegaraan dan kependudukan;
6. keuangan negara

b Diperintahkan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU.

Sedangkan dalam pasal 6 ayat (1) undang-undang nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan materi muatan suatu perundang-undangan adalah:

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

2.4.3 Pembentukan Rancangan Undang-Undang

Pembentukan rancangan undang-undang merupakan sebagai proses pembentukan undang-undang, yang kerangkanya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebar luasan.¹⁹³ Adapun kegiatan pembentukan undang-undang adalah:

1. prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*)
2. pembahasan rancangan undang-undang (*law-making process*)
3. sersetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactmen approval*)

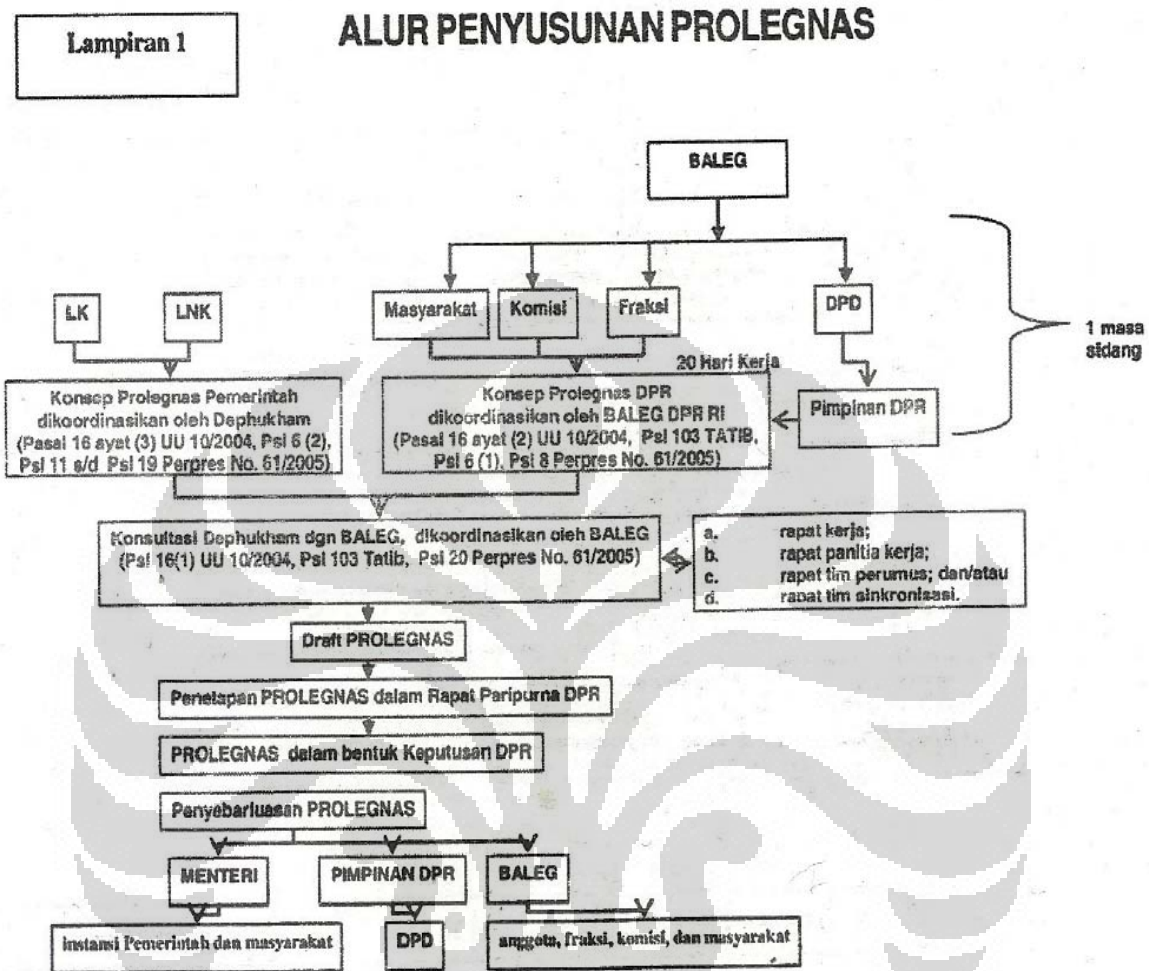
¹⁹³ Yuliandri, *Op cit*, hal 15.

4. pemberian persetujuan peningkatan 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*).¹⁹⁴

Dalam pasal 16 dan 17 undang-undang nomor 12 Tahun 2011 pembentukan undang-undang harus melalui program legislasi nasional dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Tata cara pembentukan RUU merupakan suatu cara yang telah ditentukan oleh lembaga yang berwenang membentuknya. Menurut Jimly Asshidhiqie, Penyusunan program legislasi nasional hendaknya dilakukan atas dasar kebutuhan hukum (*legal need*) dalam rangka penyelenggaraan kegiatan bernegara atau atas dasar perintah undang-undang dasar.¹⁹⁵ Pembentukan program legislasi nasional saat ini dipegang oleh lembaga legislasi yang disingkat “Baleg” Adapun alur penyusunan Program legislasi nasional dibaleg dijelaskan dalam gambar sebagai berikut:

¹⁹⁴ *Ibid*, hal 16

¹⁹⁵ Jimly Asshidhiqie, *Prihal Undang-Undang*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hal 185

Bagan 2.5: Alur Penyusunan Program Legislasi Nasional.¹⁹⁶

Berdasarkan gambar diatas, maka semua usulan legislasi yang berasal dari Presiden, DPR dan DPD akan dibahas dalam Baleg sebagai acuan dalam pembahasan undang-undang untuk tahun berikutnya. Dalam menyusun Baleg menentukan RUU yang diprioritaskan sehingga ada undang-undang yang targetkan harus diselesaikan, hal ini terjadi karena saking dibutuhkannya undang-undang tersebut.

Lembaga yang berwenang membentuk undang-undang adalah lembaga yang telah di tentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945, dalam Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Dasar

¹⁹⁶ Badan Legislasi DPR RI Priode 2009-2014, *Mekanisme Penyusunan Rancangan Undang-Undang di Bdan Legislasi DPR RI*, hal 56

1945 yang sebelum perubahan “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, jadi pada Pasal ini menentukan bahwa kewenangan pembentukan undang-undang di pegang oleh Presiden artinya bahwa Presiden bisa membentuk undang-undang yang dia butuhkan dalam menujung pemerintahannya dengan persetujuan DPR, sedangkan dalam Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 setelah di amandemen menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”, artinya kewenangan Presiden sebagai pembentuk undang-undang di ubah menjadi Presiden dalam hal ini pemerintah berhak pengajuan sebuah Rancangan Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang baik berasal dari usul inisiatif DPR, prakarsa Presiden, maupun yang berasal dari DPD harus disusun berdasarkan program legislasi nasional (prolegnas).¹⁹⁷ Usulan RUU yang diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dibahas dalam rapat pembahasan RUU. DPR merukan Lembaga yang memiliki kewenangan membentuk undang-undang, hal ini sebagaimana telah diatur dalam Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Berdasarkan perubahan UUD sesudah Amandemen menjadikan lembaga DPR sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk undang-undang, dengan demikian setiap RUU harus diajukan ke DPR untuk dibahas dan dibentuk sebagai undang-undang, adapun RUU yang di terima oleh DPR dapat berasal dari Presideen, DPR (bisa dari Fraksi atau Komisi, DPD serta bisa juga RUU berasal dari masyarakat).¹⁹⁸

2.4.3.1 Rancangan Undang-Undang dari Pemerintah

RUU yang berasal dari Presiden diatur dalam Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

¹⁹⁷ I Gde Patja Astawa & Suprin Na’a, *Op. cit*, hal 110

¹⁹⁸ Mekanisme penyusunan Rancangan Undang-Undang di Badan Legislasi DPR RI, *Badan Legislasi Priode 2009-2014*, hal 7.

tentang “Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden”. Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 ayat Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, bahwa Penyusunan RUU dari Presiden ini di bagi menjadi dua yaitu penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas dan Penyusunan RUU di luar prolegnas. Penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas ini tidak perlu meminta ijin kepada Presiden, tapi pemrakarsa harus melaporkan penyiapan dan penyusunan rancangan undang-undang itu secara berkala kepada Presiden, hal ini sebagaimana dikatakan dalam Pasal 2 ayat 1, 2, dan 3 yaitu “(1) Penyusunan Rancangan Undang-Undang dilakukan Pemrakarsa berdasarkan Prolegnas. (2) Penyusunan Rancangan Undang-Undang yang didasarkan Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. (3) Pemrakarsa melaporkan penyiapan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Presiden secara berkala”.

Pada Pasal 3 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 ditentukan Pemrakarsa dapat menyusun Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa RUU kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Undang-Undang yang meliputi :

- a. urgensi dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan serta arah pengaturan.

Dalam Pasal 4 juga menjelaskan Konsepsi dan materi pengaturan Rancangan Undang-Undang yang disusun harus selaras dengan falsafah negara Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang lain, dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-

Undang tersebut.

Setelah RUU tersebut telah Selesai dan tidak memiliki permasalahan baik dari segi substansi maupun dari segi teknik perancangan undang-undang, maka pemrakarsa mengajukan Rancangan Undang-Undang tersebut kepada Presiden guna penyampaiannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Menteri.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas, dapat digambarkan alur pengajuan RUU oleh Presiden kepada DPR RI, sebagai berikut:

Bagan 2.6: Alur Pengajuan Rancangan Undang-Undang dari Pemerintah¹⁹⁹



2.4.3.2 Rancangan Undang-Undang dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Konsep dasar pembentukan RUU oleh DPR RI adalah karena Negara Indonesia

¹⁹⁹ www.djpp.depkumham.go.id

menganut asas demokratis. Negara yang menganut asas demokrasi segala proses pembuatan keputusan atas kepentingan yang bersifat kolektif selalu melibatkan rakyat²⁰⁰ dalam hal ini adalah DPR RI. DPR RI merupakan lembaga yang memegang kewenangan dalam membentuk undang-undang hal ini sebagai mana telah di tentukan dalam Pasal 20 ayat 1 UUD 1945, namun alur Pembentukan sebuah RUU di DPR diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/I/2005-2006. Usulan RUU dari DPR ini dapat berasal dari satu anggota DPR atau lebih (Pasal 102 ayat 2), Komisi/Gabungan Komisi, dan juga BALEG (Pasal 109 (1), Pasal 60 huruf (c), Pasal 119 ayat (2) Tata Tertib DPR).

Adapun mekanisme penyusunan RUU dari satuan anggota DPR ini adalah RUU yang diajukan harus sesuai dengan Prolegnas RUU Prioritas Tahunan sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat.²⁰¹ Setelah itu diusulkan kepada Badan Legislasi untuk dibahas bersama dengan Departemen Hukum dan HAM untuk memasukan dalam prioritas prolegnas. DPR dalam mempersiapkan RUU, meminta bantuan tim pendukung yang terdiri dari tenaga ahli, perancangan perundang-undangan dan peneliti.²⁰² Tim pendukung membantu DPR untuk melakukan penelitian lapangan, penelitian pustaka, diskusi dengan para pakar, kemudian setelah itu menyusun Naskah Akademik serta merumuskan RUU, kemudian tim pendukung melaporkan dan mempresentasikan Naskah Akademik dan hasil perancangan undang-undang kepada DPR. Setelah Naskah Akademik dan RUU dianggap sudah cukup kemudian DPR melakukan dengar pendapat dengan masyarakat umum, melakukan kunjungan kerja, uji public dan sosialisasi untuk mendapat masukan dari masyarakat, setelah itu RUU tersebut diajukan kepada Badan Legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, kemudian Badan Legislasi menyampaikan hasil harmonisasi

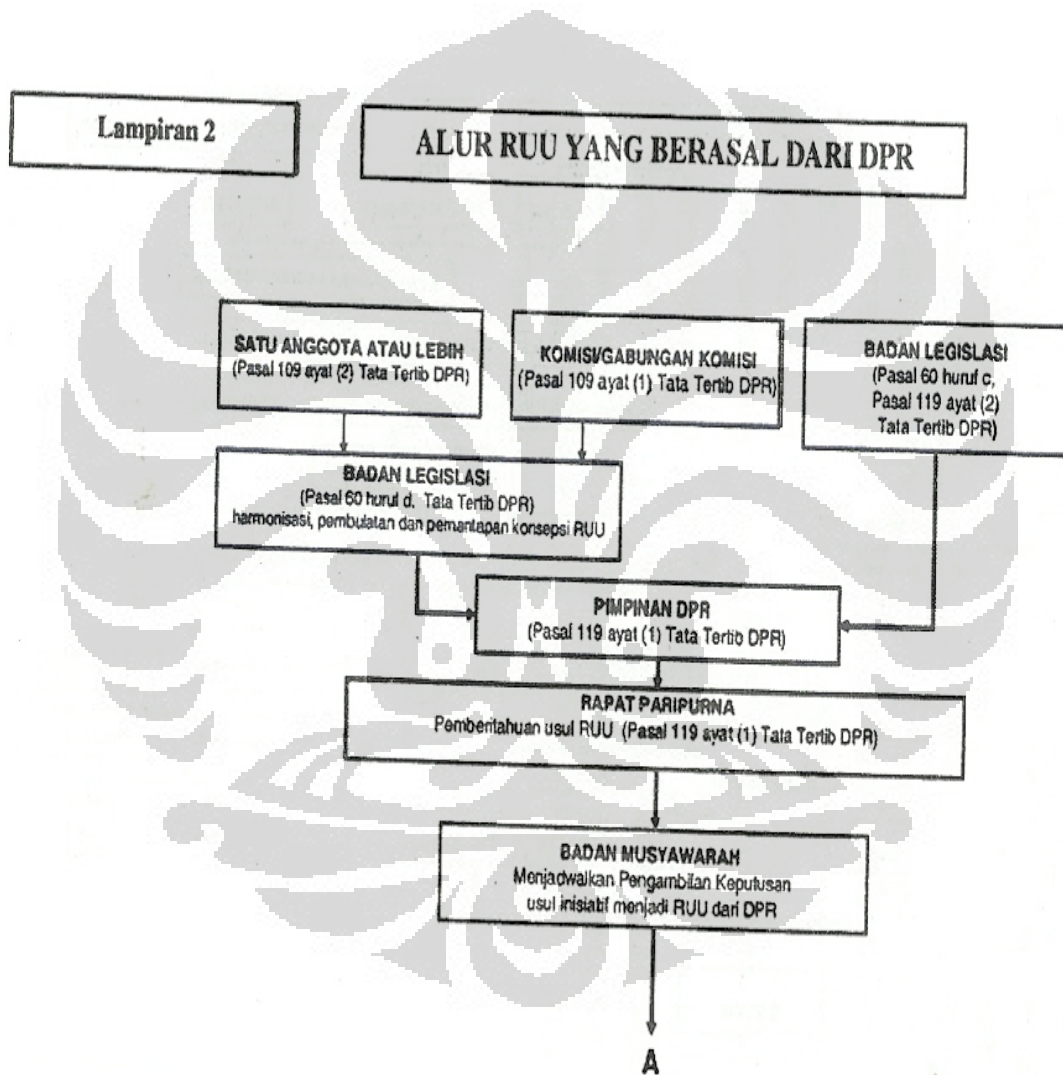
²⁰⁰ Rahimullah, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: FH Universitas Satyagama, 2006), hal 77

²⁰¹ *Ibid*, hal 78.

²⁰² Badan Legislasi Nasional, *Op cit*, hal. 23

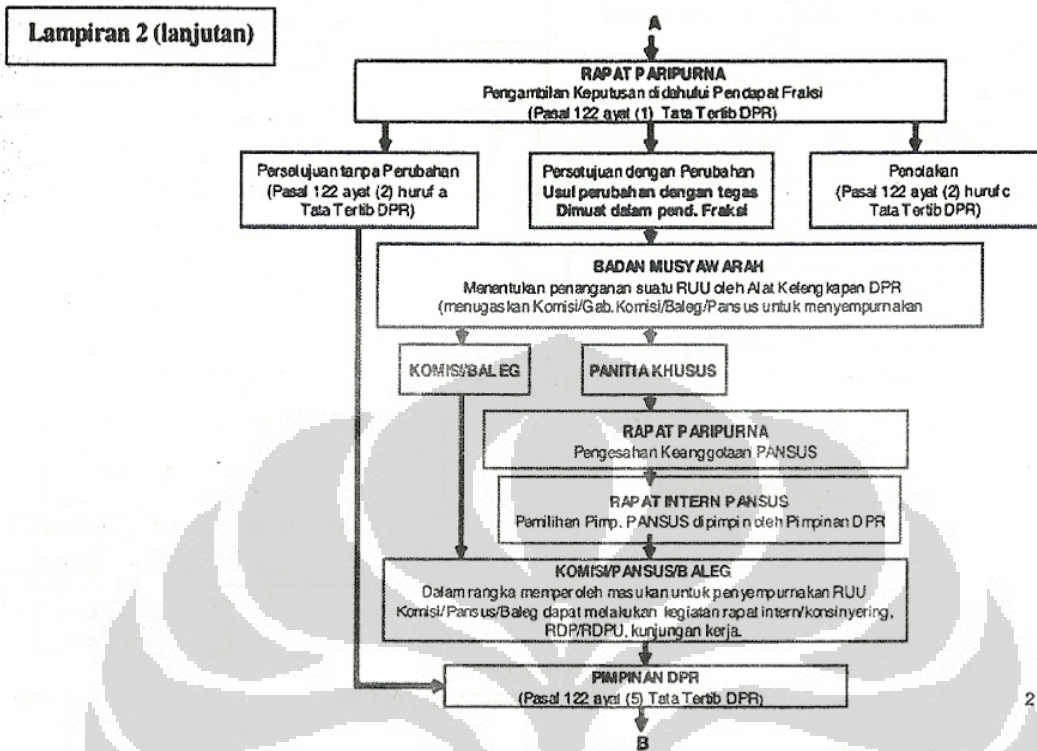
untuk disampaikan kepada Pimpinan DPR untuk diadakan rapat paripurna apakah RUU ini diterima tanpa syarat, diterima dengan syarat, atau di tolak artinya RUU ini tidak boleh diajukan lagi.²⁰³ untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam bagan berikut.

Bagan 2.7: Alur Pengajuan Rancangan Undang-Undang dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia²⁰⁴



²⁰³ *Ibid*, hal 26

²⁰⁴ Badan Legislasi DPR RI Priode 2009-2014, *Op.cit*, hal 54-55



2.4.3.3 Rancangan Undang-Undang dari Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Dasar hukum DPD berhak mengajukan RUU adalah Pasal 142 ayat 1 undang-undang nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yaitu “Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD”. Berdasarkan undang-undang tersebut, maka DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR RI untuk dibahas menjadi undang-undang. Dalam pasal 42 ayat (1) undang-undang nomor 22 Tahun 2003 menentukan bahwa:

DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumberdaya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kata “dapat” dalam pasal-pasal tersebut diatas menunjukkan bahwa DPD tidak memiliki kekuasaan legislatif yang efektif.²⁰⁵ Dalam membentuk RUU, DPD dibantu oleh tim

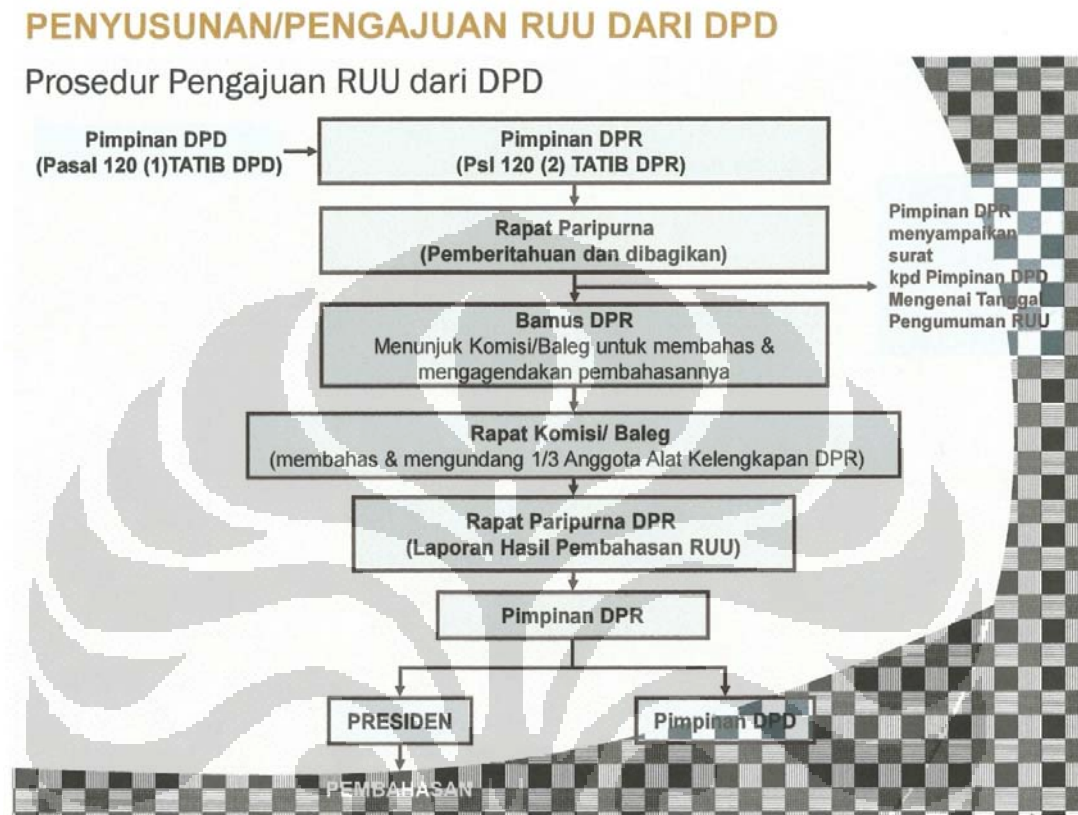
²⁰⁵ Saldi Isra, Pergeseran.... *Op cit*, hal 260.

pendukung untuk merumuskan RUU sesuai dengan tujuan dan ruang lingkup yang telah ditetapkan.²⁰⁶ DPD dan tim pembantu sebelum menyusun RUU dan Naskah Akademik melakukan penelitian dan penggalian data seperti penelitian lapangan, penelitian pustaka, dan diskusi dengan para pakar, setelah itu barulah menyusun Naskah Akademik dan perumusan RUU. DPD setelah menyusun Naskah Akademik dan RUU, kemudian dilakukan rapat paripurna DPD untuk menentukan apakah RUU tersebut diterima atau tidak. Jika RUU tersebut diterima maka DPD menyampaikannya kepada ketua DPR RI untuk dibicarakan dalam rapat paripurna DPR. Sebelum dibicarakan di rapat paripurna DPR RI, RUU tersebut diserahkan kepada Badan legislasi untuk dilakukan pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU setelah selesai kemudian DPR mengabil keputusan untuk menerima RUU dengan perubahan atau tanpa perubahan, atau RUU tersebut ditolak. Jika RUU tersebut diterima tanpa perubahan, maka RUU tersebut disampaikan kepada Presiden dan dilanjutkan ketahap pembahasan. Supaya lebih jelas, maka dilampirkan bagannya sebagai berikut.²⁰⁷

²⁰⁶ Badan Legislasi DPR RI...*Op cit.* hal 43

²⁰⁷ *Ibid*

Bagan 2.8: Alur pengajuan Rancangan Undang-Undang dari Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia²⁰⁸



Berdasarkan gambar tersebut diatas bahwa DPD hanya memiliki wewenang mengajukan rancangan dan tidak memiliki kewenangan ikut dalam menyusun undang-undang. DPD hanya diminta pendapat dalam hal undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pemekaran dan penggabungan daerah.

2.5 Demokrasi

sejarah paham atau ajaran demokrasi yang muncul dalam kehidupan bangsa, masyarakat negara di Eropah yang dilandasi oleh paham agama, atau dinamakan juga dengan “Teokrasi”, yang artinya pemerintahan/negara berdasarkan Hukum/Kedaulatan

²⁰⁸ www.djpp.depkumham.go.id

Tuhan.²⁰⁹ Penyelewengan paham Teokrasi yang dilakukan oleh pihak Raja dan otoritas Agama, mengakibatkan kehidupan negara-negara di Eropa mengalami kemunduran yang sangat drastis, bahkan hampir-hampir memporak-poranda seluruh sendi-sendi kehidupan masyarakat dan negara disana.

Ditengah situasi kegelapan yang melanda Eropah inilah JJ.Rousseau berpendapat bahwa landasan kehidupan bangsa/masyarakat tidak dapat lagi disandarkan pada kedaulatan Tuhan yang dijalankan oleh Raja dan Otoritas Agama, karena sesungguhnya kedaulatan tertinggi di dalam suatu negara/masyarakat berada ditangan rakyatnya dan bukan bersumber dari Tuhan.²¹⁰ Bahkan negara/masyarakat berdiri karena semata-mata berdasarkan Kontrak yang dibuat oleh rakyatnya (Teori Kontrak Sosial).

Singkatnya ajaran/teori Kedaulatan Rakyat atau “demokrasi” ini mengatakan bahwa kehendak tertinggi pada suatu negara berada ditangan rakyat, dan karenanya rakyat yang menentukan segala sesuatu berkenaan dengan negara serta kelembagaannya. Atau dapat juga dikatakan sebagai ajaran tentang Pemerintahan Negara berada ditangan Rakyat.

Ajaran Demokrasi adalah sepenuhnya merupakan hasil olah pikir JJ. Rousseau yang bersifat hipotetis, yang sampai saat itu belum pernah ada pembuktian empiriknya. Bahkan pada “Polis” atau City State” di Yunani yang digunakan oleh Rousseau sebagai contoh didalam membangun Ajaran Demokrasi yang bersifat mutlak dan langsung, tidak dapat ditemui adanya unsur-unsur demokrasi.

Oleh karenanya Logemann mengatakan bahwa Ajaran Demokrasi JJ.Rousseau sebagai “Mitos Abad XIX”, karena tidak memiliki pijakan pada kenyataan kehidupan

²⁰⁹ Muchyar Yara, *Mencari Model Demokrasi Ala Indonesia*, (makalah pada Simposium “Membangun Negara dan Mengembangkan Demokrasi dan Masyarakat Madani”, yang diselenggarakan oleh Komisi Kebudayaan dan komisi Ilmu-Ilmu Sosial, 2006) hal. 4.

²¹⁰ *Ibid*

umat manusia,²¹¹ dan hal bertentangan dengan kenyataan dimana rakyat secara langsung dan mutlak (keseluruhan) memegang kendali pemerintahan negara. Karena justru kenyataannya menunjukkan bahwa segelintir (sedikit) oranglah yang memegang kendali pemerintahan negara dan memerintah kumpulan orang yang banyak, yaitu rakyat.

Benturan yang tidak terdamaikan antara Ajaran Demokrasi JJ.Rousseau (yang bersifat mutlak dan langsung) dengan kenyataan empirik kehidupan manusia (yang sedikit memerintah yang banyak), ditambah lagi sebagai akibat perkembangan lembaga negara menjadi “*National State*” yang mencakup wilayah luas serta perkembangan rakyatnya yang menjadi semakin banyak jumlahnya dan tingkat kehidupannya yang kompleks, maka Ajaran Demokrasi yang awalnya dicetuskan oleh JJ.Rousseau ini masih memerlukan penyempurnaan-penyempurnaan.

Langkah penyempurnaan terhadap Ajaran Demokrasi JJ.Rousseau yang terpenting dan merupakan awal menuju kearah demokrasi modern yaitu Demokrasi Perwakilan yang dikenal sampai kini, adalah dengan dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat di Inggris pada pertengahan Abad XIII (1265). Pada Demokrasi Perwakilan, rakyat secara keseluruhan tidak ikut serta menentukan jalannya pemerintahan negara, tetapi rakyat mewakilkan kepada wakil-wakilnya yang duduk di Badan Perwakilan Rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan negara. “Pada dasarnya demokrasi tidak dirancang untuk efisiensi, tapi untuk pertanggungjawaban sebuah pemerintahan”.²¹²

Pemerintahan yang menganut sistem demokrasi akan lebih ribet dalam mengeluarkan kebijakan karena harus melalui sistem birokrasi yang sistematis, lain halnya dengan Negara yang tidak menganut sistem demokrasi, seperti otoriter maka kebijakan yang dikeluarkan akan lebih cepat karena langsung dari pemerintah.

²¹¹ *Ibid*, hal. 5.

²¹² *Ibid* hal 2.

2.5.1 Teori Demokrasi

Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* (yang berarti rakyat) dan *kratos* (yang berarti kekuasaan) atau *kretein* (yang berarti pemerintah)²¹³. Sedangkan Aristoteles (384-322 SM) dengan demokrasi dimaksudkan pemerintahan oleh banyak orang untuk membedakannya dari monarki atau pemerintahan oleh seseorang dan aristokrasi pemerintahan oleh beberapa orang. Sedangkan Aristokrasi diwujudkan oleh dewan penasehat raja (*gerousia*), dan asas demokrasi oleh lembaga permusyawaratan (*paella/eklesia*).²¹⁴ Dengan demikian konsep demokrasi pada kerajaan pada masa Yunani sudah mengenal konsep demokrasi yang melibatkan wakil masyarakat dalam pemerintahannya kerajaannya.

Demokrasi adalah disalah satu bentuk pemerintahan yang terkenal di dunia, karena bentuk-bentuk pemerintahan yang terkenal di dunia ini adalah Tirani, Monarki Alitokrasi dan Demokrasi. Demokrasi adalah pemerintahan yang berasal dari rakyat menurut Aristoteles, sedangkan Abraham Lincon mengatakan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Berdasarkan pemikiran tentang demokrasi yang telah dikemukakan oleh para ahli, maka secara umum teori-teori demokrasi yang di peraktekkan di dunia ini ada tujuh, yaitu:²¹⁵

2.5.1.1 Teori Demokrasi Klasik

Konsep teori demokrasi klasik yang dikemukakan oleh para ahli yaitu John Locke (*contrac social*), Montesquie (*triaspolitica*), dan lain-lain. Mendefinisikan demokrasi sebagai “kehendak rakyat” (*the will of the people*), kebaikan bersama,

²¹³ A.S.S. Tambunan, *denokrasi Indonesia*, (Jakarta: Yayasan kepada bangsaku 2005), hal. 7

²¹⁴ *Loc. Cit.*

²¹⁵ Syafarudin, *Teori-Teori Demokrasi dan dinamikannya*, Mata Kuliah “Teori Demokrasi”, Mhs Pemerintahan, Reg.B, Smt Genap (IV), TAHUN 2009/2010.

atau kebijakan publik (*the common good*).²¹⁶ Jadi demokrasi menurut John Locke dengan teori kontrak sosialnya dimana antara rakyat dan pemerintah yang memerintah rakyat memiliki komitmen bersama seperti perjanjian dalam menjalankan kekuasaannya dan dalam mentaati yang memerintahnya oleh rakyat, hal inilah prinsip dasar teori demokrasi. Montesquie dengan teori Trias Politika dimana fungsi negara itu dibagi menjadi tiga fungsi yaitu Legislatif yang mewakili rakyat dalam menyuarakan kehendak rakyat hal ini terlihat pada fungsi legislasi yaitu membuat peraturan perundang-undangan, sedangkan eksekutif yaitu pemerintah sebagai yang menjalankan perundang-undangan dan yang terakhir adalah yudikatif berfungsi sebagai yang menegakkan peraturan perundang-undangan jika ada yang melanggarnya.

Dalam teori demokrasi ini, demokrasi hanya dilihat dari sumber dan tujuannya²¹⁷ yaitu demokrasi harus bersumber dari keinginan rakyat yang dituangkan dalam kontrak social atau pembagina kekuasaan yang bertujuan semata-mata untuk mensejahterakan rakyatnya sendiri. Paham ini lahir sebagai respon terhadap paham yang memberikan kekuasaan mutlak pada negara, baik berbasis teokratis maupun duniawi seperti dalam konsep Thomas Hobbes tentang *leviathan*.

Dalam pandangan klasik ini, pemerintah konstitusional harus mampu membatasi dan membagi kekuasaan mayoritas dan sekaligus dapat melindungi kebebasan individu. Bagi Locke negara diciptakan karena suatu perjanjian (kontrak) kemasyarakatan antara rakyat. Tujuan dari kontrak ini adalah melindungi hak-hak masyarakat seperti hak untuk hidup, hak milik, keamanan dan kebebasan dari berbagai ancaman bahaya. Individu-individu bias saja memberikan hak-hak

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*

alamiahnya kepada negara, tetapi tidak semuanya.²¹⁸

Pada pandangan demokrasi klasik ini melahirkan konsep demokrasi liberal. Istilah demokrasi liberal adalah mengarah kepada perlindungan hak individual dengan hak-hak individualnya yang pada prinsipnya tidak boleh dilanggar oleh siapapun, termasuk tidak dapat dilanggar oleh negara.²¹⁹ Teori demokrasi klasik ini bersifat: normative, rasionalistik, utopis, dan idealis.²²⁰

Dengan demikian sebagaimana uraian diatas, maka teori demokrasi klasik ini sangat sulit diterapkan pada masa modern saat ini, karena demokrasi klasik memiliki kekurangan-kekurangan yang membuat demokrasi ini sulit di implementasikan, hal ini terlihat dalam kritik Joseph Schumpeter dalam bukunya, Schumpeter menyatakan bahwa “kehendak rakyat” (termasuk kontrak social) tidak bisa diimplementasikan begitu saja.²²¹

2.5.1.2 Teori Demokrasi Prosedural ala Schumpeterian

Teori demokrasi yang dikemukakan oleh Joseph Schumpeter merupakan hasil dari keritikannya terhadap teori klasik. Dalam bukunya, Joseph Schumpeter yang berjudul “*Capitalism, Socialism and Demokrasy*” yang terbit tahun 1942. Dalam politik, yang menjadi motor penggerak adalah prosedur-prosedur atau metode berdemokrasi.²²² Karena menekankan prosedur maka konsep demokrasi Schumpeter disebut juga demokrasi procedural yang lebih bersifat empiric, deskriptif, institusional, dan procedural.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), hal. 134

²²⁰ Syafarudin, *Teori-Teori Demokrasi dan dinamikannya*, Op. Cit.

²²¹ *Ibid.*

²²² *Ibid*

Dalam system demokrasi procedural, demokrasi sebagai suatu system pemerintahan harus memenuhi tiga syarat pokok.²²³

1. Kompetisi yang sungguh-sungguh dan meluas antara individu dan atau kelompok (terutama parpol) untuk memperebutkan jabatan-jabatan pemerintah.
2. Partisipasi politik yang melibatkan sebanyak mungkin warga masyarakat dalam pemilihan dan kebijakan, paling tidak melalui pemilu secara regular dan adil, tak satupun kelompok dikecualikan.
3. Kebebasan sipil dan politik (berbicara, pers, berserikat) yang cukup menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik. Hal ini tercermin dalam system demokrasi electoral dalam pemilihan presiden Amerika Serikat, merupakan sebuah bentuk atau metode berdemokrasi ala Schumpeterian ini.

Konsep Schumpeter mendominasi teorisasi demokrasi sejak tahun 1970-an serta mewarnai ilmu politik seperti: Robert Di palma, Robert A, Dhal, Przeworski, Samuel P. Huntington, Larry Diamond, Juan Stephen Linz, dan Seymour Martin Lipset.

2.5.1.3 Teori Demokrasi Prosedural ala Dahl

Bagi Robert A. Dahl kehidupan berdemokrasi tidak cukup digerakkan dengan prosedur atau metode semata. Demokrasi dalam pandangan Robert A Dahl mesti mengandung dua dimensi terbaik dalam hal kontentasi dan partisipasi.²²⁴ Menurut Dahl, tatanan terbaik bagi masyarakat bukan demokrasi melainkan

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Ibid.*

polyarchy.

Tipologi sistem politik, menurut Dahl, ditentukan dari bekerjanya “kompetesi” dan “partisipasi” dalam kehidupan politik. Tipologi sistem politik ada 4 jenis:

1. *hegemoni tertutup*;
2. *oligarki kompetitif*;
3. *hegemoni inklusif*;
4. *polyarchy*.

Menurut Dahl, sistem yang demokratis (*polyarchy*) memiliki 7 indikator:²²⁵

1. Setiap warga negara mempunyai persamaan hak memilih dalam pemilu (aspek partisipasi).
2. Setiap warga negara mempunyai persamaan hak dipilih dalam pemilu (aspek kompetisi).
3. Pemilihan pejabat publik diselenggarakan melalui pemilu yang teratur, fair, dan bebas.
4. Kontrol kebijakan dilakukan oleh pejabat publik terpilih.
5. Jaminan kebebasan dasar dan politik.
6. Adanya saluran informasi alternatif yang tidak dimonopoli pemerintah atau kelompok tertentu.
7. Adanya jaminan membentuk dan bergabung dalam suatu organisasi, termasuk parpol dan kelompok kepentingan.

Menurut Dahl, syarat terbentuknya system demokratis (*polyarchy*) yang ideal ini meliputi 5 hal:²²⁶

1. Persamaan hak pilih
2. Partisipasi efektif
3. Pembeberan kebenaran

²²⁵ *Ibid*

²²⁶ *Ibid*

4. Control terakhir terhadap agenda yang dilakukan masyarakat
5. Pencakupan masyarakat hukum adalah orang dewasa.

2.5.1.4 Teori Demokrasi Prosedural diperluas

Penekanan demokrasi prosedural (pelaksanaan elektoral semata) membuah kritik dari Terry Karl tentang “Kekeliruan Elektoral”. Menurut Terry Karl, demokrasi procedural mengistimewakan pelaksanaan pemilu di atas dimensi-dimensi yang lain, dan mengabaikan kemungkinan yang ditimbulkan oleh pemilu multi partai dalam menyisihkan hak masyarakat tertentu untuk bersaing dalam memperebutkan kekuasaan. Kritik ini menimbulkan konsepsi demokrasi yang diperluas.²²⁷

Larry Diamond menyebutkan 10 (sepuluh) komponen khusus demokrasi yang diperluas tersebut sebagai berikut:²²⁸

1. Adanya kesempatan pada kelompok minoritas untuk mengungkapkan kepentingannya.
2. Setiap warga negara mempunyai kedaulatan setara dihadapan hukum.
3. Kebebasan membentuk parpol dan mengikuti pemilu.
4. Kebebasan bagi warga negara untuk membentuk dan bergabung dalam perkumpulan.
5. Kebebasan bagi warga negara untuk membentuk dan bergabung dengan bebagai perkumpulan dan gerakan independen.
6. Tersedianya sumber informasi alternatif.
7. Setiap individu memiliki kebebasan beragama, berpendapat, berserikat, dan berdemonstrasi.
8. Setiap warganegara memiliki kedaulatan setara dihadapan hukum.
9. Kebebasan idividu dan kelompok dilindungi secara efektif oleh sebuah peradilan independen dan tidak diskriminatif.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*

10. *Rule of law* melindungi warga negara dari penahanan yang tidak sah, terror, penyiksaan dan campur tangan yang tidak sepatasnya dalam kehidupan pribadi baik oleh warga negara maupun kekuatan negara.

2.5.1.5 Teori Demokrasi Substantif

Teori demokrasi substantif ini dikeluarkan oleh Habermas (Filosof Jerman) bahwa demokrasi sebaiknya tidak dilihat dari sisi prosedural semata, melainkan harus dilihat dari sisi substansi berupa jiwa, kultur, atau ideology demokratis yang mewarnai pengorganisasian internal parpol, lembaga-lembaga pemerintah, serta perkumpulan-perkumpulan masyarakat.²²⁹ Berdasarkan pendapat Habermas, maka demokrasi akan terwujud apabila masyarakat bersepakat mengenai makna demokrasi, paham dengan bekerjanya demokrasi dan kegunaan demokrasi bagi kehidupan bersama.

Menurut Habermas masyarakat demokratis adalah masyarakat yang memiliki otonomi dan kedewasaan. Otonomi kolektif masyarakat berhubungan dengan pencapaian *consensus* bebas dominasi dalam sebuah masyarakat komunikatif.²³⁰ Habermas juga menyinggung pentingnya ruang publik (*public sphere*) dalam masyarakat komunikatif dan pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses politik dan menentukan jalannya kekuasaan. Habermas juga menekankan pentingnya upaya dialog, musyawarah-mufakat dan menyerap aspirasi masyarakat dalam berdemokrasi.

2.5.1.6 Teori Demokrasi Sosial

Konsep demokrasi prosedural-liberal yang hanya menekankan dimensi

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ *Ibid.*

politik (demokrasi politik) mendapatkan kritik dari berbagai kalangan terutama kaum Marxian.

Bagi marxisme demokrasi tidak hanya menyangkut dimensi persamaan dan perbedaan dan kebebasan melainkan mengandung di dalamnya konsep keadilan sosial. Dalam pandangan marxisme, demokrasi yang sesungguhnya tidak terwujud ketika kaum marjinal (buruh) hanya diberi kebebasan politik namun secara *structural* mereka tetap berada dalam struktur penindasan (eksploitasi) yang dilakukan oleh kelas kapitalis.²³¹ Oleh karena itu demokrasi politik hanya demokrasi semu.

Menurut pandangan marxisme bahwa demokrasi rakyat sesungguhnya (*people's democracy*) haruslah dikawal oleh negara. Negaralah yang akan menenyapkan kelas dalam masyarakat sehingga muncullah *classless society* (masyarakat tanpa kelas).²³² Negara juga yang akan melakukan distribusi sosial. Negara kemudian akan lenyap dengan sendirinya digantikan oleh *classless society*.

Jika dilakukan perbandingan, setidaknya terdapat tiga perbedaan teorisasi sebelum dan sesudah era 1970-an, antara lain:

1. Teori demokrasi yang berkembang di era 1950-an dan 1960-an sangat dipengaruhi oleh pengalaman empirik dari Eropa Barat dan Amerika Utara. Karya besar yang sering dikutip adalah karya dari Lipset dan Moore. Teori yang berkembang, pasca 1970-an cenderung melihat sejumlah transisi demokrasi di wilayah yang lebih luas. Sebagai contoh karya Huntington, Donell, Schmitter dan Stepan.

²³¹ *Ibid.*

²³² *Ibid.*

2. Dewasa ini, teorisasi demokrasi lebih menekankan pada variabel politik dan mengurangi perhatian pada kondisi sosial yang mendukung proses demokratisasi. Ini berbeda dengan teori demokrasi di era 1950-an dan 1960-an yang berbasiskan pada asumsi adanya:
 - a. Ekonomi yang makmur dan merata.
 - b. Struktur sosial yang modern, mengenal diversifikasi dan didominasi kelas menengah yang independen.
 - c. Budaya politik yang cukup egaliter dan toleran.
3. Adanya perbedaan-perbedaan pengalaman demokratisasi antara Eropa Barat dan Amerika Utara dengan transisi demokrasi di Amerika Latin dan sejumlah negara di Asia.

2.5.2 Nilai-nilai Demokrasi

Seiring perkembangan zaman, konsep demokrasi di praktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari satu negara ke negara lainnya.²³³ setiap negara bahkan mengklaim dirinya sebagai negara demokrasi karena mereka menjalankan demokrasi dengan kriterianya sendiri-sendiri. Prinsip-prinsip demokrasi, dapat ditinjau dari pendapat Almadudi yang kemudian dikenal dengan "soko guru demokrasi." Menurutnya, prinsip-prinsip demokrasi adalah:²³⁴

1. Kedaulatan rakyat;
2. Pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah;
3. Kekuasaan mayoritas;
4. Hak-hak minoritas;
5. Jaminan hak asasi manusia;

²³³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 116

²³⁴ <http://en.wikipedia.org>.

6. Pemilihan yang bebas dan jujur;
7. Persamaan di depan hukum;
8. Proses hukum yang wajar;
9. Pembatasan pemerintah secara konstitusional;
10. Pluralisme sosial, ekonomi, dan politik;
11. Nilai-nilai toleransi, pragmatisme, kerja sama, dan mufakat.

Sedangkan prinsip penyelenggaraan negara demokrasi sebagaimana disebutkan oleh Prof. Jimly dalam bukunya adalah sebagai berikut:²³⁵

1. Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama,
2. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas,
3. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama, dan
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama.

Demokrasi merupakan salah satu alat untuk menciptakan pemerintahan yang berpihak kepada rakyat, sedangkan makna harafiah dari demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat (*government by the people*)²³⁶. Pemerintahan rakyat merupakan pemerintahan yang di dalankan atas nama rakyat serta rakyat selalu diikuti sertakan dalam pengambilan kebijakan, maksudnya adalah kewenangan rakyat diwakili oleh dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan rakyat yang bertugas menciptakan kebijakan yang berpihak kepada rakyat.

Dalam Wikipedia Indonesia disebutkan bahwa Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan

²³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konpres, 2005), hal. 138.

²³⁶ Arend Liphart, *Democracies : Pattern Of Majoritarian And Consensus Government In Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984), at 1-45.

oleh pemerintah negara tersebut²³⁷.

Robert Dahl menyebut "*polyarchies*" untuk membedakan mereka dari demokrasi ideal. Seperti yang diperlihatkan Dahl, demokrasi responsif secara relatif dapat eksis hanya jika sedikitnya delapan jaminan institusi ada:²³⁸

1. Kebebasan untuk membentuk dan menggabungkan organisasi-organisasi;
2. Kebebasan berekspresi
3. Hak bersuara
4. Kelayakkan kantor publik
5. Hak pemimpin politik untuk bersaing demi dukungan dan suara:
6. Sumber-sumber alternatif informasi:
7. Pemilihan yang bebas dan jujur.
8. Institusi-institusi membuat kebijakan pemerintah bergantung pada suara dan ekspresi-ekspresi pilihan

Secara etimologi demokrasi adalah gabungan dua kata yaitu *Demos* (Masyarakat) dan *Kratos* (Memerintah).²³⁹ Sedangkan secara terminologi Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang kekuasaannya berada di tangan rakyat,²⁴⁰ namun pengertian yang sederhana tersebut pada kelanjutannya akan berkembang sesuai dengan konfigurasi politik yang terus berkembang seperti halnya pada abad ke 19 yang melahirkan paham demokrasi konstitusional yang kemudian berkembang

²³⁷ HMN. Susanto Erningpradja, et.Al., *Responsible Citizen's Democracy*, (Bandung: Iris Press, 2008), hal. 45.

²³⁸ Satya Arinanto, *Politik Hukum I*, (Program Pascasarjana Universitas Indonesia: 2010), hal. 26.

²³⁹ <http://www.merriam-webster.com/dictionary/democracy>

²⁴⁰ <http://en.wikipedia.org/wiki/Democracy>

menjadi negara hukum dan kesejahteraan *welfare state*.²⁴¹ Pada tatanan negara demokratis modern, Henry B. Mayo²⁴² mendefinisikan bahwa:

Sistem pemerintahan yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik. Menurut Michael I. Urofsky, parameter suatu negara baru dikatakan demokrasi adalah:²⁴³

1. Prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi
2. Pemilihan umum yang demokratis
3. Federalisme, pemerintahan negara bagian dan lokal (distribusi kekuasaan)
4. Pembuatan undang-undang
5. Sistem peradilan yang independen
6. Kekuasaan lembaga kepresidenan
7. Peran media yang bebas
8. Peran kelompok-kelompok kepentingan
9. Hak masyarakat untuk tahu
10. Melindungi hak-hak minoritas
11. Kontrol sipil atas militer.

Untuk mengetahui unsur-unsur demokrasi dari demokrasi, maka suatu negara yang mengaku sebagai negara demokrasi harus mencantumkan dalam konstitusi negara yaitu perlindungan dan jaminan terhadap rakyat, sebagai mana dikatakan oleh Munir Fuady dalam bukunya, yaitu unsur-unsur negara demokratis harus

²⁴¹ *What Is Democracy?*, Information USA, Bureau of International Information Program, (Washington D.C, 2005), hlm.4.

²⁴² Henry B. Mayo, *an Introduction to Democratic Theory*, (New York, Oxford University Press, 1960), hlm.70.

²⁴³ Michael I Urofsky, *Prinsip-prinsip Dasar Demokrasi*, dalam “*Demokrasi*”, (Office of International Information Programs U.S. Departement of State, t.th.), hlm. 2-6

mencantumkan dalam konstitusinya yaitu unsure-unsur sebagai berikut:²⁴⁴

1. Penyebutan hak-hak fundamental dari rakyat, dan perlindungan terhadap hak-hak tersebut.
2. System dan susunan negara dan pemerintahan.
3. Kekuasaan dan kewenangan dari badan eksekutif, legislative dan yudikatif.
4. Pertahanan dan keamanan negara.

Dengan mencantumkan unsure-unsur demokrasi dalam konstitusi suatu negara, berarti negara tersebut telah menjamin hak-hak rakyatnya. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Seorang presiden Amerika yaitu negara yang dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Tujuan suatu masyarakat hidup bernegara adalah mendapatkan perlindungan dan keamanan dari negara. Begitu juga tujuan negara Indonesia yaitu tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, yang secara konstitusional dapat kita rumuskan sebagai tujuan nasional meliputi:²⁴⁵

1. Melindungi segenap bangsa dan dan seluruh tumpahdarah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa dan;
4. Ikut melaksanakan ketertipan dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social.

2.5.3 Model Demokrasi

Pada dasarnya model dari demokrasi ini ada dua macam yaitu demokrasi dengan cara kontrak sosial yaitu yang dikemukakan oleh John Locke dan model

²⁴⁴ Munir Fuady, *Op. cit.*, hal. 138.

²⁴⁵ Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, *Op. cit.*, hal. 7.

demokrasi dengan cara consensus.²⁴⁶ Model kontrak social merupakan model demokrasi klasik yang diterapkan pada zaman romawi kuno dan model ini tidak relevan untuk diterapkan pada negara yang luas dan masyarakat yang beragam dengan pembagian kerja yang tinggi.

Dasar dari model Westminster adalah *majority rule*. Model ini dapat dilihat sebagai solusi yang paling nyata mengenai dilemma apa yang kita maksud “rakyat (*the people*)” dalam definisi demokrasi. Siapa yang akan memerintah dan pada kepentingan siapa pemerintah merespon ketika rakyat tidak setuju dan mempunyai pilihan berbeda? Jawabannya adalah *the majority of the people*. Manfaat besar dari jawaban yang lain, seperti syarat kebulatan suara hanya salah satu jawaban, memerlukan *minority rule*-atau sekurang-kurangnya hak suara minoritas (*minority veto*)-dan pemerintahan oleh mayoritas dan sesuai dengan keinginan mayoritas lebih dekat pada demokrasi yang ideal, lalu pemerintahan lebih dekat dan mau mendengarkan minoritas.²⁴⁷ Alternatif jawaban untuk dilemma ini adalah sebanyak orang dimungkinkan. Dasar dari model konsesus.

Model Westminster terdiri dari sembilan elemen sebagai manadi kemukakan oleh Dahl yaitu:²⁴⁸

1. Kosentrasi kekuasaan eksekutif : Satu partai dan kabinet yang mayoritas.
2. Perpaduan kekuasaan dan kabinet dominasi.
3. Bikameralisme Asimetris

²⁴⁶Sataya Arinanto, *Politik Hukum 1*, Op. Cit

²⁴⁷ <http://mantrikarno.wordpress.com/2008/11/22/model-model-demokrasi/>

²⁴⁸ Sataya Arinanto, *Politik Hukum 1*, Op. Cit,

4. Sistem dua partai
5. Suatu dimensi sistem partai
6. Sistem pemilihan yang plural
7. Kesatuan dan pemerintahan terpusat
8. Konstitusi yang tidak tertulis dan kedaulatan parlemen.
9. Demokrasi yang secara eksklusif representatif

Model demokrasi memang banyak dan tergantung bagaimana suatu negara menjalankan konsep demokrasi sesuai dengan budaya dan keinginan masyarakatnya, mengenai demokrasi yang paling ideal saat ini yang secara universal adalah demokrasi liberal. Ternyata, apa yang namanya demokrasi liberal masih memiliki penampilan yang bermacam ragamnya. Bahkan dalam konsepsi demokrasi liberal ini memiliki beraneka ragam warna, terutama yang menyangkut dengan hak, kewajiban, dan kebebasan warga negara, perwakilan masyarakat, dan lain-lain.²⁴⁹

Jika dilihat bagaimana dan sejauhmana keterlibatan rakyat dalam suatu proses pengambilan keputusan, konsep negara demokrasi minimal memunculkan tiga macam model demokrasi, yaitu sebagai berikut:²⁵⁰

1. Demokrasi Perwakilan.
2. Demokrasi Langsung.
3. Demokrasi dengan Partai Tunggal.

Pertama model demokrasi perwakilan merupakan demokrasi yang paling banyak dianut oleh negara sekarang, bahkan dapat dikatakan bahwa model demokrasi

²⁴⁹ Munir Fuady, Op. cit, hal. 134.

²⁵⁰ *Ibid.*

perwakilan inilah yang saat ini merupakan *Steretype* dari demokrasi kontemporer dan universal. Yang dimaksud dengan demokrasi perwakilan adalah para pejabat negara yang pada prinsipnya dipilih oleh rakyat, menjalankan kekuasaan, kewenangan dan fungsinya mewakili kepentingan-kepentingan rakyat secara keseluruhan.

Yang kedua adalah model demokrasi langsung, atau yang sering disebut demokrasi partisipasif, rakyat menentukan sendiri secara langsung terhadap setiap putusan yang menyangkut dengan kepentingan public, tanpa melalui perwakilan. Partisipasi tersebut dengan melalui pemungutan suara secara langsung dari rakyat. Demokrasi langsung inilah yang merupakan *prototype* dari demokrasi yang dipraktekan di negara-negara kota, atau di negara-negara Romawi kuno, seperti demokrasi di Atena zaman dulu.

Yang ketiga adalah model demokrasi satu partai, dimana dalam negara tersebut diijinkan hanya satu partai saja. Terkadang terdapat partai lainya tetapi partai yang lain didisain sebagai pelengkap saja. Terhadap demokrasi dengan partai tunggal ini disebut juga demokrasi, berhubung satu partai tersebut mengklaim dirinya bertindak atas nama rakyat dan bertindak untuk kepentingan rakyat.²⁵¹

Diantara model-model demokrasi yang terkenal adalah model demokrasi *Westminster*. Model *Westminster* merupakan model demokrasi dengan aturan suara mayoritas²⁵² dari rakyat, model demokrasi ini merupakan model demokrasi secara umum dimana suara mayoritas yang menentukan kekuasaan. Model demokrasi *Westminster* terbagi menjadi Sembilan elemen yaitu sebagai berikut:²⁵³

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² Sataya Arinanto, *Op.cit.* hal 28

²⁵³ *Ibid*, hal. 30

1. Konsentrasi kekuasaan eksekutif: satu partai dan kabinet mayoritas kosong,²⁵⁴ yaitu Organ yang sangat kuat dari pemerintah Inggris yang memiliki mayoritas kursi di DPR, dan minoritas dimasukkan. Kabinet koalisi itu jarang. Karena dalam sistem dua partai di Inggris, dua partai utama kekuatan yang kira-kira sama. partai yang memenangi pemilihan biasanya mewakili tak lebih dari suatu mayoritas sempit. dan minoritas secara relatif besar. Kemudian kabinet mayoritas kosong dan satu partai Inggris adalah lambang sempurna dari prinsip aturan mayoritas: digunakan sejumlah besar kekuasaan politik untuk diatur sebagai wakil dan dalam kepentingan mayoritas yang tidak mencakup proporsi besar. Minoritas besar dikesampingkan dari kekuasaan disalahkan pada peran oposisi.
2. Merjer dominasi kabinet dan kekuasaan,²⁵⁵ yaitu merjer yang hampir lengkap dari kekuasaan legislatif dan eksekutif" adalah penjelasan utama operasi pemerintah Inggris yang efisien. Inggris memiliki sistem pemerintahan parlementer, yang artinya bahwa kabinet terikat pada keyakinan Parlemen berbeda dengan sistem pemerintah presidensial, yang dicontohkan AS, dimana eksekutif presidensial tak dapat secara normal digeser oleh badan legislatif (terkecuali dengan impeachment).
3. *Bicameralism-Asimetris*.²⁵⁶ Yang dimaksudkan dengan *Bicameralism-Asimetris* yaitu parlemen di negara Inggris terdiri dari dua kamar, yaitu *The House of Commons* yaitu dengan pemilihan *electoral* dan *The House of Lords* yaitu terdiri dari anggota para bangsawan. Hubungan mereka itu *asimetris*: hampir semua kekuasaan legislatif milik DPR. Satu-satunya kekuasaan yang dipertahankan Dewan bangsawan adalah kekuasaan untuk menunda perundang-undangan:

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ *Ibid.*

perundang-undangan uang dapat ditunda selama satu ulang dan semua tagihan lain selama saki tahun. Diargumentasikan bahwa versi yang lebih murni dari model Westminster dikarakterisasikan oleh *unicameralisme*, karena *chamber* (kamar) tunggal yang didominasi oleh partai mayoritas dan oleh satu kabinet partai tunggal akan menjadi manifestasi yang lebih sempurna dari acuan mayoritas di Inggris mendekati keidealan ini. saiam diskusi sehari-hari, "Parlemen" hampir mengacu secara eksklusif pada DPR. *Bicameralisme asimetris* Inggris mungkin disebut mendekati *unicameralisme*, karena *chamber* tunggal yang didominasi partai mayoritas dan oleh kabinet satu partai akan menjadi manifestasi sempurna bagi aturan mayoritas.

4. Sistem dua partai²⁵⁷, yaitu Politik-politik Inggris didominasi oleh dua partai besar: partai konservatif dan partai Buruh. Ada partai-partai lain khususnya Liberal, yang menguji pemilihan umum dan memenangi kursi di DPR, tetapi mereka tidak cukup besar menjadi dua partai utama, dan mereka membentuk kabinet: partai Buruh dari 1945 hingga 1951, 1964 hingga 1970, dan 1974 hingga 1979, dan Konservatif dari 1951-1964, 1970-1974, dan dari 1979 keatas.
5. Sistem partai satu dimensi,²⁵⁸ yaitu pemberi suara bagi partai-partai dalam pemilihan DPR: voter kelas pekerja cenderung membuang kotak suaranya bagi calon-calon Buruh dan voter kelas menengah cenderung mendukung calon, Konservatif. Ada perbedaan-perbedaan lain tentu saja tetapi perbedaan-perbedaan ini tidak mempengaruhi komposisi DPR dan kabinet. Misalnya, perbedaan-perbedaan religius diantara kaum Protestan dan Katolik tidak lagi penting secara politik. Perbedaan-perbedaan regional 'dan etnik, khususnya sentimen nasional Skotlandia terdiri atas kepentingan yang lebih besar, tetapi mereka tidak

²⁵⁷ *Ibid*, hal. 31.

²⁵⁸ *Ibid*, hal. 32

memberikan ancaman serius pada hegemoni partai Konservatif dan partai Buruh. Masyarakat Inggris sangat homogen, dan dimensi isu sosial-ekonomi adalah satu-satunya dimensi dimana partai-partai utama dengan jelas dan konsisten berbeda.

6. Sistem pemilihan pluralitas,²⁵⁹ yaitu 650 anggota DPR dipilih dalam distrik anggota tunggal menurut metode pemilihan, yang di Inggris disebut sebagai sistem "*first past the post*": calon dengan suara mayoritas atau jika tak ada mayoritas, dengan suara minoritas terbesar menang.
7. Pemerintah yang tersentral dan Kesatuan,²⁶⁰ Pemerintah - pemerintah lokal di Inggris melaksanakan serangkaian fungsi-fungsi penting, tetapi mereka adalah makhluk-makhluk pemerintah sentral dan kekuasaan-kekuasaannya tidak terjamin secara konstitusi (seperti dalam sistem federal). Jadi, mereka secara finansial terikat pada pemerintah sentral. Sistem sentral dan *unitary* ini artinya bahwa tidak ada area fungsional. geografi yang diseleksi dengan tak jelas dari mayoritas parlemen dan kabinet dikecualikan.
8. Konstitusi tak tertulis dan kedaulatan parlemen.²⁶¹ Inggris konstitusi yang tidak tertulis" dalam pengertian tidak ada dokumen tertulis tunggal yang menspesifikasikan komposisi dan kekuasaan institusi pemerintah dan hak warga. Ini ditetapkan dalam sejumlah hukum-hukum dasar, kebiasaan, dan perjanjian-perjanjian. Parlemen akan secara wajar mematuhi aturan-aturan konstitusional ini, tetapi tidak secara formal terikat oleh mereka. Bahkan hukum-hukum dasar tidak memiliki status khusus, dan mereka dapat diubah oleh Parlemen dengan cara seperti hukum lainnya. Pengadilan tidak memiliki kuasa atas tinjauan *judicial*. Parlemen adalah final, atau daulat, dan otorita. Kedaulatan parlementer adalah

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ *Ibid.*, hal. 33.

unsur penting dari *mayoritariani* *Srrie* model *Westminster*, karena artinya tidak ada batasan-batasan formal pada kekuasaan mayoritas DPR.

9. Demokrasi yang representatif secara eksklusif.²⁶² Kedaulatan parlemen artinya, karena semua kekuasaan terkonsentrasi di DPR yang bertindak sebagai wakil rakyat, maka tidak ada ruang bagi elemen demokrasi langsung apapun seperti referendum. Dalam kata-kata pakar konstitusi, "referenda adalah asing bagi praktek konstitusional Inggris." Kedaulatan parlemen dan kedaulatan populer tak sejalan, dan demokrasi Inggris juga demokrasi yang representatif secara eksklusif.

Sementara itu, model demokrasi konsensus merupakan penentangan terhadap demokrasi mayoritas dimana hanya mayoritas yang berhak mengendalikan kekuasaan dan minoritas tidak diperdulikan, hal ini ditentang oleh model demokrasi konsensus. Menurut Sir Arthur Lewis²⁶³ mengatakan *majority rule* dan pemerintahan melawan pola pemerintahan oposisi mengakibatkan pandangan tidak demokrasi karena adanya prinsip menghilangkan (*principles of exclusion*). Lewis mengatakan bahwa arti utama demokrasi adalah bahwa "semua yang mempengaruhi sebuah keputusan seharusnya diberikan kesempatan partisipasi dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung atau melalui representatif yang terpilih. Maksud kedua kehendak mayoritas dapat berlaku. Jika dalam maksud ini partai pemenang boleh membuat semua keputusan pemerintahan dan pihak yang kalah mengkritisi tetapi tidak memerintah, Lewis berargumen dua arti tidak cocok: "meniadakan kelompok yang kalah dari partisipasi pembuatan keputusan jelas-jelas melanggar arti pentingnya demokrasi.

Model demokrasi *consensus* ini disederhanakan menjadi delapan elemen

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ *Ibid.*, hal. 45.

²⁶³ <http://mantrikarno.wordpress.com/2008/11/22/model-model-demokrasi>

yaitu yang membatasi mayoritas:²⁶⁴

1. Pembagian kekuasaan eksekutif,²⁶⁵ koalisi-koalisi besar. Berlawanan pada kecenderungan model Westminster untuk mengkonsentrasikan kekuasaan eksekutif dalam kabinet *bare-majority* satu partai, prinsip konsensus adalah membiarkan semua partai-partai penting membagi bersama kekuasaan eksekutif dalam koalisi luas.
2. Pemisahan kekuasaan formal dan informal.²⁶⁶ Hubungan diantara eksekutif dan badan legislatif di Swiss menyerupai pola presidensial Amerika daripada sistem parlemen Inggris. Ilmuwan politik Swiss Jurg Steiner mengatakan bahwa sekalipun Dewan Federal dipilih oleh badan legislatif ini maka tidak rentan terhadap serangan legislatif: "Anggota dewan dipilih secara individu selama jangka waktu empat tahun dan menurut Konstitusi, badan legislatif tidak dapat menempatkan suara berupa *no-confidence* (tanpa keyakinan) selama periode itu. Jika proposal pemerintah dikalahkan parlemen, tidak perlu bagi anggota yang mensponsori proposal ini atau Dewan Federal sebagai badan untuk berhenti.
3. *Bicameralisme* yang seimbang dan perwakilan sedikit.²⁶⁷ Pembeneran utama bagi pelembagaan badan, legislatif bicameral dari pada badan legislatif *unicameral* adalah perwakilan-representasi -khusus pada minoritas-minoritas tertentu dalam *chamber* kedua atau majelis yang lebih tinggi.
4. Sistem Multi-Partai.²⁶⁸ Baik Belgia dan Swiss memiliki sistem multipartai tanpa partai apapun yang mendekati status mayoritas. Dalam pemilu 1979 untuk Dewan Nasional Swiss, 15 partai memenangi kursi, tetapi curah kursi ini sebanyak 169

²⁶⁴ Satya Arinanto, *Politik Hukum I*, Op. cit., hal 47.

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ *Ibid.*, hal. 48.

²⁶⁷ *Ibid.*, hal. 49.

²⁶⁸ *Ibid.*, hal. 50.

diluar 200 digunakan oleh empat partai utama yang diwakili pada Dewan Federal Swiss munakin dianggap memiliki sistem empat partai.

5. Sistem partai multidimensi.²⁶⁹ Kemunculan sistem multipartai di Swiss dan Belgia dapat diterangkan dalam ketentuan dua faktor. Pertama, berbeda dengan Inggris dan Selandia Baru, Swiss dan Belgia adalah masyarakat plural, terbagi sepanjang celavage (perpecahan). Multi perpecahan ini tercermin dalam karakter multidimensi sistem partai mereka. Di Swiss, *cleavage* (perpecahan) membagi Demokrat Kristen yang secara utama didukung oleh Katolik-katolik praktisi dari partai Demokrat Sosial dan Demokrat Bebas, yang menarik sebagian besar dukungan mereka dari Protestan. Perpecahan sosial-ekonomi kemudian membagi Demokrat Sosial, yang didukung oleh kelas pekerja, dari Demokrat Bebas, yang memiliki dukungan -kelas menengah.
6. Representasi proporsional.²⁷⁰ Penjelasan kedua bagi kemunculan sistem-sistem multi-partai di Swiss dan Belgia adalah bahwa sistem elektoral proporsional tidak menghentikan terjemahan *cleavage* (perpecahan) atau *societal cleavage* kedalam *cleavage* (perpecahan) sistem partai. Berbeda dengan sistem pluralitas model *Westminster*, yang cenderung terlalu menghadirkan partai-partai besar dan kurang menghadirkan partai-partai kecil, sasaran dasar representatif proporsional adalah membagi ,kursi-kursi parlemen diantara partai-partai yang proporsional pada suara-suara yang mereka terima. Dewan Nasional Swiss dan kedua *chamber* di Belgia dipilih oleh representatif yang proporsional.
7. Federalisme teritorial dan non-teritorial dan desentralisasi.²⁷¹ Swiss adalah negara federal dimana kekuasaan terbagi diantara pemerintah sentral dan 26 pemerintah

²⁶⁹ *Ibid*, hal. 51.

²⁷⁰ *Ibid*, hal. 52.

²⁷¹ *Ibid*.

cantonal (pemerintah negara bagian). Sekalipun demikian pemerintah sentral sudah menjadi cukup kuat, federalisme Swiss dapat masih dianggap seperti terdesentralisasi, dan *canton* terus melaksanakan tugas-tugas penting. Federalisme diketahui dengan sangat baik, tetapi bukan, hanya metode yang memberikan otonomi pada grup-grup berbeda di masyarakat. Dalam sistem federal, grup-grup ini adalah entitas yang dikelola secara teritorial: negara bagian, *canton*, propinsi dan lain-lain.

8. Konstitusi tertulis dan veto minoritas.²⁷² Berbeda dengan konstitusi tak tertulis Inggris dan Selandia Baru, konstitusi tertulis ini hanya dapat diubah dengan mayoritas khusus. Amendemen/perubahan pada konstitusi Swis memerlukan persetujuan dalam bentuk referendum yang tak hanya terdiri atas mayoritas negara pemilih tetapi juga mayoritas di mayoritas *canton*. Ketentuan yang belakangan ini memberikan proteksi khusus pada *canton-canton* yang lebih kecil, ketika mereka bersatu dalam oposisi mereka pada proposal demi perubahan konstitusi, muncul pada *veto minoritas*.

2.5.4 Konsep Demokrasi Politik Indonesia

Konsep demokrasi adalah salah satu aliran pemikiran mengenai demokrasi yang dianut pada suatu negara. Demokrasi bermakna sangat variatif karena sangat bersifat interfrontatif, karena setiap pemerintah suatu negara dapat mengklaim dirinya demokratis.²⁷³ Jadi konsep demokrasi pada tiap negara memiliki konsep yang berbeda-beda tergantung pada pemerintahannya yang berkuasa pada saat itu.

Konsep demokrasi Indonesia adalah merupakan dasar atau arah kiblat demokrasi yang akan dituju oleh bangsa Indonesia. Pancasila adalah dasar dari negara

²⁷² *Ibid*, hal. 53

²⁷³ Ahmad Suhelmi, *Pemikiran politik Barat Kajian sejarah Perkembangan Pemikiran Negara , Masyarakat dan Kekuasaan*, (Jakarta:Gramedia, 2007) hal. 297

Indonesia dan merupakan jalan kehidupan bangsa Indonesia, oleh karena itu pancasila dijadikan konsep dari demokrasi yang dianut oleh bangsa Indonesia. Dalam pancasila khususnya sila keempat mengatakan bahwa “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Berdasarkan sila keempat ini bangsa Indonesia menciptakan konsep demokrasinya sendiri khususnya dalam permusyawaratan yang artinya mengutamakan azas musyawarah.

Sedangkan dalam UUD 1945 dalam pasal 27 dan 28, 28A-J dan 29 menegaskan bahwa negara Indonesia menjamin dan melindungi hak-hak warga negara baik dalam sama kedudukannya di depan hukum, berkumpul, beragama dan hak-hak kemunusiaan. Pasal 27 ayat (1) mengatakan “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Dalam pasal 28 mengatakan “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Sedangkan dalam pasal 28A sampai dengan pasal 28J menjamin hak-hak dasar Kemanusiaan (HAM). Berdasarkan UUD 1945 yang menjadi Konstitusi bangsa Indonesia menyatakan bahwa demokrasi di Indonesia telah menjamin bagi rakyatnya dalam menjalankan demokrasi tersebut.

Sistem demokrasi Indonesia dari sejak awal kemerdekaan mengalami banyak perubahan, mulai dari system Demokrasi Liberal, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila, dan sekarang menganut Demokrasi Konstitusi²⁷⁴. Setiap system demokrasi tumbuh subur pada masa penguasa yang berbeda-beda serta memiliki kekurangan dan kelebihan. Untuk lebih mengenal jauh system demokrasi Indonesia yaitu sebagai berikut.

²⁷⁴ <http://www.ddii.acehprov.go.id>

a. Demokrasi Parlementer

System demokrasi parlementer berlaku sebulan setelah kemerdekaan di proklamirkan, kemudian diperkuat dengan Undang-Undang Dasar 1945. Kurun waktu demokrasi parlementer meliputi tahun 1945 sampai 1950. Ternyata system demokrasi ini kurang cocok untuk Indonesia karena lemahnya benih-benih demokrasi parlementer memberikan peluang dominasi partai-partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat²⁷⁵.

b. Demokrasi Libral

Kurun waktu percobaan demokrasi liberal meliputi 1950 sampai 1959, dari mulai pemberlakuan UUDS 1950 sampai dekrit Presiden, yang menyatakan UUDS 1950 tidak berlaku dan berlakunya kembali UUD 1945²⁷⁶.

Pada masa demokrasi libral, kebebasan memang dibuka selebar-lebarnya sehingga tercapailah beberapa dari unsur demokrasi ala barat yaitu;

1. kebebasan mengemukakan pendapat, pers dan berbicara. Hal itu termasuk kebebasan berdemonstrasi dan pemogokan buruh, terutama yang digerakkan oleh SOBSI (Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia) yang berhaluan komunis.
2. kebebasan berpartai sebagai bagian dari kebebasan berserikat. Sekelompok orang yang tidak puas dengan partai yang ada, dapat keluar dari partai itu untuk mendirikan partai baru.
3. refleksi dan peristiwa 17 Oktober 1952. Dalam peristiwa itu sekelompok personel Angkatan Darat mengusulkan pembubaran DPR Sementara karena dinilai tidak mewakili rakyat dan mengharapkan Presiden Sukarno langsung memimpin pemerintahan sampai pemilihan umum. Menanggapi usul itu Presiden Sukarno menolak dengan alasan is menghormati prinsip demokrasi dan tidak mau disebut diktator.

²⁷⁵ HMN. Susantho Erningpradja, et. Al., Op., cit., hal. 78.

²⁷⁶ A.S.S. Tambunan, Op., cit., hal. 44.

4. kuatnya kedudukan DPR nyata. Setiap kabinet baru mengawali tugasnya dengan minta dukungan parlemen. Kalau dukungan dari DPR diperoleh, kabinet berkuasa terus, tetapi kalau DPR tidak memberikan dukungan, berarti tidak mendapatkan kepercayaan, kabinet meletakkan jabatan.
5. kuatnya kedudukan partai politik. Hampir semua anggota DPR adalah anggota partai politik. Kedudukan DPR yang kuat berpengaruh pada kuatnya kedudukan partai politik.
6. APRI dan Kepolisian tidak berpolitik.
7. peradilan yang bebas dari campur tangan pihak luar.
8. pemilihan umum 1955.

Selain dari unsur-unsur yang positif dari demokrasi liberal ini, juga terdapat hal-hal yang negatif dari pelaksanaan demokrasi liberal pada waktu itu, yaitu;

1. orientasi kerja kabinet sering lebih pada kepentingan golongan dari pada kepentingan rakyat pada umumnya. Pengangkatan pejabat-pejabat sering didasarkan pada loyalitas pada partai dan bukan pada kecakapan dan kesetiaan mereka pada rakyat banyak.
2. polarisasi antara partai pemerintah dan oposisi cenderung menjadi konflik yang tak terjembatani. Dan itu cenderung berakibat krisis kabinet. Karena itu usia kabinet cenderung menjadi pendek.
3. Terkait dengan yang kedua, krisis kabinet yang dapat berkepanjangan. Karena begitu tajam konflik antarpolisi, maka pembentukan kabinet baru sering sangat sukar. Pernah terjadi krisis kabinet berjalan berbulan-bulan, misalnya sesudah jatuhnya Kabinet Wilopo (3 Juni s.d. 30 Juli 1953).

Memasuki masa transisi antara 1957-1959 berbagai konflik itu nampak tidak dapat diatasi. Sistem demokrasi liberal dinilai tidak cocok untuk dipraktekkan di Indonesia.

c. Demokrasi Terpimpin

Karena system demokrasi libral tidak mampu menyelesaikan masalah bangsa pada saat itu, kemudian dipilihlah sistem demokrasi terpimpin. Pada awal demokrasi terpimpin, pemerintah mencoba meyakinkan masyarakat bahwa demokrasi terpimpin tetap demokrasi. Dan itu berarti kebebasan tetap terjamin, hanya saja kebebasan dalam demokrasi terpimpin mengenal batas-batas.

Adapun batas-batasnya adalah :

1. kepentingan rakyat banyak;
2. kesusilaan;
3. keselamatan negara;
4. kepribadian bangsa;
5. pertanggungjawaban kepada Tuhan.

Orang yang sudah jemu dengan pemerintahan partai-partai penuh harap akan kebaikan dari demokrasi terpimpin. Apa lagi Presiden Sukarno, dengan kharismanya, langsung memimpin pemerintahan. Akan tetapi perjalanan demokrasi terpimpin ternyata berakhir dengan kegagalan. Demokrasi terpimpin dalam praktek boleh dikatakan kebalikan dari demokrasi liberal. Kalau yang disebut akhir memberi kebebasan yang sangat luas, maka demokrasi terpimpin sangat membatasi kebebasan itu. Bahkan DPR hasil pemilihan umum 1955 dibubarkan karena tidak mau menyetujui RAPBN yang diajukan pemerintah pada tahun 1960, dan

menggantikannya dengan DPR-GR (Gotong Royong) yang anggotanya diangkat oleh presiden.

Pada era ini pula kebebasan pers berada pada kondisi sangat buruk. Edward C. Smith mencatat sebanyak 480 tindakan antipers sejak tahun 1957 samapai 1965. Tindakan antipers itu mencangkup 30 kasus penahanan, 30 kasus pemenjaraan, dan 184 kasus pemberedelan.²⁷⁷

d. Demokrasi Pancasila

Demokrasi Pancasila tidak lain adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmad kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Demokrasi pancasila ini muncul setelah gagalnya gerakan 30 September yang dilakukan oleh PKI²⁷⁸. Pada demokrasi pancasila ini mengacu kepada rumusan-rumusan sebagai berikut:

1. Demokrasi berketuhanan
2. Demokrasi yang berkemanusiaan yang adil dan beradab
3. Demokrasi bagi persatuan Indonesia
4. Demokrasi yang berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan
5. Demokrasi berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kita tidak menafikan betapa indah susunan kata berkaitan dengan Demokrasi Pancasila, tetapi pada tataran praksis sebagaimana yang kita lihat dan rasakan:

1. Mengabaikan eksistensi dan peran Tuhan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, di mana tidak merasa dikontrol oleh Tuhan. Para pemimpin, terutama presiden tabu untuk dikritik, apalagi dipersalahkan. Ini bermakna menempatkan dirinya dalam posisi Tuhan yang selalu harus dimuliakan dan dilaksanakan segala titahnya serta memegang kekuasaan yang absolute

²⁷⁷ Moh. Mahfud MD., Op. cit. hal. 302.

²⁷⁸ HMN. Susantho Erningpradja, Op., cit, hal. 82

2. Tidak manusiawi, tidak adil dan tidak beradab, dengan fakta eksistensi nyawa, darah, harkat dan martabat manusia lebih rendah dari nilai-nilai kebendaan.
3. Tidak ada keadilan hukum, ekonomi, politik dan penegakan HAM.
4. Pemilu rutin lima tahunan, tetapi sekedar ritual demokrasi. Dimana dalam prakteknya diberlakukan sistem Kepartaian Hegemonik, yakni pemilu diikuti oleh beberapa partai politik, tetapi yang harus dimenangkan, dengan menempuh berbagai cara, intimidasi, teror, ancaman dan uang, hanya satu partai politik²⁷⁹.

e. Demokrasi Konstitusi

Demokrasi setelah reformasi mengalami banyak perubahan, baik dari sistem pemerintahan, pemilihan Legislatif, pemilihan eksekutif, dan perlindungan hak-hak minoritas serta persamaan dalam pemerintahan dan hukum. Setelah reformasi undang-undang dasar di dirubah sampai empat kali perubahan, dalam perubahan yang keempat ditekankan tentang hak-hak asasi manusia.

²⁷⁹ <http://www.ddii.acehprov.go.id>

BAB III

PROSES PEMBENTUKAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

BADAN HUKUM PENDIDIKAN

3.1 Latar Belakang Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan (yang selanjutnya disebut RUU BHP) merupakan RUU yang berasal dari inisiatif Pemerintah (Pasal 5 ayat 1 UUD 1945). RUU BHP dibentuk berdasarkan Pasal 53 undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang system pendidikan nasional, karena RUU BHP ini merupakan termasuk dalam RUU Program Legislasi Nasional Tahun 2007, maka Pemrakarsa dalam hal ini Menteri Pendidikan membentuk panitia antar Departemen yaitu Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut dengan DEPKUMHAM).²⁸⁰ Pada umumnya tujuan dari pembentukan di sebuah undang-undang adalah:²⁸¹

1. Mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pembentukan sistem hukum nasional.
2. Membentuk peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial/pembangunan, instrumen pencegahan/penyelesaian sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat dan sarana pengintegrasikan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Mendukung upaya dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, terutama penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan

²⁸⁰ Wawancara dengan Ibu Oki salah satu setap yang ikut serta dalam panitia antar departemen, Rabu, 18 Mei 2011. pada saat ini peneliti mencoba untuk bertemu dengan ketuanya tapi ketuanya sedang rapat di Batam dan di janjikan untuk bertemu pada hari Rabu berikutnya.

²⁸¹ Ahmad Yani, *Op cit.*, hal 63.

perkembangan masyarakat.

4. Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada selama ini namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.
5. Membentuk peraturan perundang-undangan baru yang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Panitia antar Departemen yang membuat RUU BHP dipimpin oleh Satriyo S. Brodjonegoro Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi, dalam kerja panitia ini di bantu oleh tim pembantu yang terdiri dari pakar pendidikan dan pakar perancangan undang-undang serta dalam pembahasannya dalam tim kecil dan tim besar banyak melibatkan perguruan tinggi BHMN, kemudian perguruan tinggi swasta seperti Trisakti, ikut serta juga Asosiasi Perguruan Tinggi Swasta juga diundang, dan instansi-instansi terkait lainnya.²⁸² Dalam naskah Akademik yang di susun oleh Tim pembantu dengan panitia antar Departemen, dikatakan dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan nasional dan mengembangkan keunikan yang dimiliki oleh setiap lembaga pendidikan baik swasta maupun negeri, maka perlu diadakan system pendidikan nasional yang berbasisi otonomi pendidikan. selain itu, disebutkan juga dasar filosofi dan dasar yuridis pembentukan undang-undang BHP.

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum,²⁸³ dalam sila yang kelima dari Pancasila disebutkan “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” ini artinya rakyat mendapat perlakuan yang sama atau adil dihadapan Hukum, pelayanan pemerintahan, kesejahteraan dan pendidikan. Berdasarkan sila kelima ini kemudian didalam batang tubuh UUD 1945 di tegaskan dalam pasal 31 ayat 1 dan 3 bahwa “setiap warga negara berhak mendapat pendidikan”, sedangkan ayat 2 “pemerintah menyelenggarakan satuan system pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD'45 dalam Paradigma Reformasi..Op cit.*, hal 11

dan ketakwaan serta akhlak yang mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan pasal 31 ayat (2) UUD 1945, kemudian melahirkan Undang-undang tentang pendidikan²⁸⁴ yaitu yang pertama undang-undang nomor 2 Tahun 1989 kemudian diubah dengan undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang “Sistem Pendidikan Nasional”. Dalam Undang-undang ini kemudian mengatur tentang penyelenggaraan Badan hukum pendidikan yaitu pada pasal 53:

- (1) Penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan.
- (2) Badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berfungsi memberikan pelayanan pendidikan kepada peserta didik.
- (3) Badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berprinsip nirlaba dan dapat mengelola dana secara mandiri untuk memajukan satuan pendidikan.
- (4) Ketentuan tentang badan hukum pendidikan diatur dengan Undang-undang tersendiri.

Berdasarkan pasal 53 ayat 4 tersebut kemudian melahirkan undang-undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan. Kalau dilihat arah kebijakan pembentukan undang-undang, maka dapat diperbandingkan dengan pembentukan RUU BHP. Adapun arah kebijakan pembentukan sebuah undang-undang adalah:²⁸⁵

- a. pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan, sebagai pelaksanaan amanat UUD 1945;
- b. penggantian peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang ada yang sudah

²⁸⁴ *Ibid*, hal 186.

²⁸⁵ Ahmad Yani, *Op cit.*, hal 64-65

tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman;

- c. percepatan proses penyelesaian RUU yang sedang dalam proses pembahasan dan membentuk undang-undang dan peraturan pelaksanaannya;
- d. pembentukan peraturan perundang-undangan yang baru untuk mempercepat reformasi, mendukung pemulihan ekonomi, perlindungan hak asasi manusia dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta kejahatan transnasional;
- e. peratifikasian secara selektif konvensi internasional yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, demokrasi, dan perlindungan hak asasi manusia serta pelestarian lingkungan hidup, yang sejalan dengan kepentingan nasional;
- f. pembentukan peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan masyarakat dan kemajuan zaman;
- g. pemberian landasan yuridis bagi penegakan hukum secara tegas, profesional, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan gender; dan
- h. pembentukan hukum sebagai sarana pembaruan dan pembangunan di segala bidang yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat, bangsa dan negara guna mewujudkan prinsip keseimbangan antara ketertiban, kepastian hukum (legitimasi) dan keadilan.

Pembentukan undang-undang BHP merupakan undang-undang yang dilatarbelakangi oleh kehendak pemerintah untuk memberikan otonomi secara khusus kepada dunia pendidikan baik ditingkat sekolah dasar menengah maupun di Perguruan Tinggi supaya dapat bersaing dengan Perguruan Tinggi luar negeri sehingga dapat meningkatkan kualitas pendidikannya. Adapun latar belakang dibentuknya undang-

undang BHP ini adalah berdasarkan naskah akademik, maka dikemukakan beberapa latarbelakang pembentukan undang-undang BHP adalah sebagai berikut:²⁸⁶

1. Manajemen Berbasis Sekolah / Madrasah dan Otonomi Perguruan Tinggi

Dalam undang-undang Sisdiknas mengamanatkan bahwa penyelenggaraan pendidikan, baik pendidikan dasar dan menengah maupun pendidikan tinggi dikelola secara otonom. Pada pendidikan dasar dan menengah, otonomi terletak pada tataran manajerial kepala sekolah/madrasah dan guru, dibantu oleh komite sekolah/madrasah dalam mengelola kegiatan pendidikan. Sedangkan pada pendidikan tinggi, otonomi terletak pada kemandirian perguruan tinggi, baik pada tataran manajerial maupun pada tataran substansial, dalam mengelola kegiatan pendidikan. Istilah otonomi pada masa sekarang merupakan salah satu jargon yang sangat populer, dan seringkali dikaitkan dengan berbagai kegiatan di dalam kehidupan manusia. Sering didengungkan perihal otonomi daerah, otonomi keilmuan, otonomi anggaran, dan tidak ketinggalan adalah otonomi di bidang pendidikan.

Masuknya ide otonomi di berbagai bidang tersebut tidak terlepas dari pengaruh globalisasi yang melanda semua negara, tanpa peduli apakah negara maju atau negara berkembang seperti Indonesia.

Mengenai pengaruh globalisasi terhadap suatu negara, *Jan Aart Scholte*' mengemukakan:²⁸⁷

"In respect of state, globalization has prompted five general changes, namely: (1) the end of sovereignty; (2) reorientation to serve supraterritorial as well as territorial interests; (3) downward pressure on public-sector welfare guarantees;

²⁸⁶ Naskah Akademik, *Op cit*

²⁸⁷ Jan Aart Scholte, *Globalization A Critical Introduction*, (Palgrave, 2000), hal. 133—138.

(4) *redefinition of the use of warfare; and (5) increased reliance on multilateral regulatory arrangements*".

Khusus mengenai berakhirnya kedaulatan negara (the end of state sovereignty), Jan Aart Scholte menyatakan:²⁸⁸

"in the face of unprecedented globalization since the 1960s, state can no longer be sovereign in the traditional sense of the word. For both physical and ideational reasons, a state cannot in contemporary globalizing circumstances exercise ultimate, comprehensive, absolute and singular rule over a country and its foreign relations".

Adapun yang dimaksud dengan masing-masing *rule* (peraturan) tersebut di atas adalah:²⁸⁹

- a. *Ultimate rule* yaitu peraturan yang ditetapkan oleh negara sebagai instansi terakhir di suatu wilayah;
- b. *Comprehensive rule* yaitu peraturan yang ditetapkan oleh negara yang mengatur tentang semua aspek kehidupan masyarakat, misalnya pasokan uang, bahasa, urusan militer, perilaku seksual, termasuk pendidikan formal, dan lain-lain;
- c. *Absolute and singular rule* yaitu peraturan yang ditetapkan oleh negara sebagai satusatunya penguasa yang mutlak di suatu wilayah.

Dengan demikian, sejak tahun 1960 an, baik secara fisik maupun secara konseptual di dalam lingkungan global yang kontemporer, negara tidak lagi mengatur semua bidang kehidupan sosial termasuk di antaranya bidang pendidikan formal. Dengan perkataan lain, dalam bidang pendidikan formal peran negara yang kekuasaannya dijalankan oleh Pemerintah, telah mengalami perubahan dari semula sebagai regulator menuju ke arah peran negara sebagai fasilitator, pengarah, pemberdaya, dan pemberi subsidi pendidikan. Konsekuensi logis dari perubahan itu, pengaturan tentang penyelenggaraan satuan pendidikan secara bertahap juga mengalami pergeseran, yaitu semula dilakukan oleh Pemerintah atas nama negara ke arah pengaturan secara mandiri

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ *Ibid.*

oleh satuan pendidikan yang bersangkutan. Hal yang disebut terakhir ini termasuk dalam pengertian otonomi dalam perguruan tinggi, dan manajemen berbasis sekolah pada sekolah/madrasah.

Ortega y Gasset mengemukakan bahwa perguruan tinggi mengemban 3 fungsi, yaitu:²⁹⁰

- a. *The transmission of culture;*
- b. *The teaching of professions, and*
- c. *The scientific research and the training of new scientists.*

Fakta menunjukkan bahwa setiap perguruan tinggi memiliki suasana akademik (*academic atmosphere*) yang berbeda satu dengan yang lainnya. Perbedaan ini banyak dipengaruhi oleh lingkungan di mana perguruan tinggi tersebut berada. Oleh karena itu, meskipun ketiga fungsi perguruan tinggi seperti dikemukakan *Ortega y Gasset* senantiasa melekat pada setiap perguruan tinggi, namun kontekstualitas lingkungan dimana perguruan tinggi berada menyebabkan perbedaan titik tekan pada ketiga fungsi itu. Akibatnya, setiap perguruan tinggi akan memiliki keunikan atau kekhasan (*uniqueness*).²⁹¹

Keunikan atau kekhasan perguruan tinggi ini merupakan kekayaan bagi suatu bangsa, apalagi bagi bangsa Indonesia yang memiliki tingkat keragaman lingkungan yang relatif tinggi. Pengaturan perguruan tinggi yang bertujuan menyeragamkan tanpa mempertimbangkan keunikan dan kekhasannya, akan mengikis kekayaan

²⁹⁰ Salvatore G. Rotella, *The Legacy of Ortega y Gasset's The Mission of the University*, dalam buku *The University for A New Humanism*, (Aula Magna of University of Rome "La Sapienza", 2000), hlm. 56

²⁹¹ *Ibid.*

tersebut. Oleh karena itu, keunikan atau kekhasan perguruan tinggi perlu dipelihara keberadaannya, dan dikembangkan sebagai suatu *niche*.²⁹²

Agar perguruan tinggi mampu memelihara dan mengembangkan keunikan atau kekhasannya, maka pada perguruan tinggi harus diberikan otonomi yang memungkinkan perguruan tinggi mengatur diri sendiri sesuai dengan kontekstualitasnya. Sampai pada tataran tertentu, yaitu tataran manajerial kepala sekolah/ madrasah dan guru, dibantu oleh komite sekolah/ madrasah dalam mengelola kegiatan pendidikan, otonomi yang dimaksud di atas juga perlu diberikan pada sekolah/ madrasah.

Keunikan atau kekhasan pendidikan dasar, menengah, dan tinggi ini dijamin oleh Pasal 55 ayat (1) UU. Sisdiknas yang menyatakan bahwa masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal dan nonformal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat.

2. Badan Hukum Pendidikan Sebagai Strategi

Sejak undang-undang Sisdiknas diundangkan, banyak dibicarakan di dalam masyarakat pada umumnya dan masyarakat perguruan tinggi pada khususnya, tentang pendirian Badan Hukum Pendidikan (BHP). Sebagian kalangan mendukung pendirian BHP, namun tidak sedikit pula yang menentang pendirian BHP. Dalam kalangan yang menentang pendirian BHP, muncul argumentasi mulai dari yang secara logikal memang terkait langsung dengan hakekat pendirian BHP, namun ada pula argumentasi yang tidak terkait langsung dengan BHP, yaitu argumentasi yang lebih bernuansa emosional. Ada argumentasi yang didasarkan pada idealisme akademik pendidikan tinggi, namun ada pula yang semata-mata didasarkan pada kepentingan pribadi atau kelompok, serta ada pula yang didasarkan pada kepentingan finansial.

²⁹² Naskah Akademik, *Op cit.*

Oleh karena itu, sebagai salah satu upaya agar semua pihak dapat memberikan penilaian yang obyektif serta proporsional terhadap BHP, berikut ini akan dipaparkan apa, bagaimana proses pendirian, serta mengapa dibutuhkan BHP. BHP merupakan salah satu bentuk khusus (*species*) dari badan hukum pendidikan. Sedangkan badan hukum pendidikan merupakan salah satu bentuk khusus dari badan hukum. Sampai saat ini Indonesia belum memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang badan hukum secara umum (*generic*).²⁹³ Peraturan perundang-undangan yang ada adalah peraturan perundang-undangan tentang badan hukum yang khusus, misalnya tentang badan hukum perseroan terbatas, yayasan, koperasi, badan usaha milik negara, badan hukum milik negara.

Adapun peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang badan hukum secara umum di Indonesia sampai saat ini adalah.²⁹⁴

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH. Perdata) Bab Kesembilan Tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berkedudukan sebagai Badan Hukum (*Van zedelijke lichamen*) Pasal 1653 sampai dengan Pasal 1665, dan;
- b. Lembaran Negara (*Staatsblad*) Nomer 64 Tahun 1870 Tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum (*Rechtspersoonlijkheid van Vereenigingen*).

Mengenai badan hukum, Pasal 1653 KUH. Perdata menyatakan:

Selain perseroan yang sejati, oleh undang-undang diakui pula perkumpulan orang sebagai badan hukum, baik perkumpulan itu diadakan atau diakui sebagai badan hukum oleh negara (pemerintah), maupun perkumpulan itu diterima karena diperbolehkan atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau kesusilaan bialk.

Dad Pasal 1653 KUH. Perdata dapat disimpulkan bahwa terdapat badan hukum yang:²⁹⁵

²⁹³ *Ibid*, hal 43

²⁹⁴ *Ibid*, hal. 50

1. diadakan/didirikan oleh negara (pemerintah);
2. diakui oleh negara (pemerintah);
3. diterima karena diperbolehkan (tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan dan kesusi-laan baik).

Pasal 1 Lembaran Negara 1870 Nomer 64 mengatur bahwa tiada perkumpulan orang, di luar yang dibentuk menurut peraturan umum, bertindak selaku badan hukum, kecuali setelah diakui oleh Gubernur Jenderal atau oleh pejabat yang ditunjuk oleh Gubernur Jenderal (sekarang Presiden, pen). Sedangkan Pasal 2 mengatur bahwa pengakuan dilakukan dengan menyetujui statuta atau reglemen (sekarang anggaran dasar, pen) perkumpulan. Statuta atau reglemen berisi tujuan, dasar-dasar, lingkungan kerja dan ketentuan-ketentuan lain perkumpulan terdapat berbagai teori hukum yang memberikan dasar pembenaran adanya badan hukum.²⁹⁶

a. Teori Fiksi

Menurut teori ini badan hukum dianggap sebagai suatu fiksi, karena sebenarnya hanya manusia yang secara alami merupakan subyek hukum. Berbeda dengan manusia yang dapat bertindak sendiri dalam menjalankan hak dan kewajibannya, hak dan kewajiban badan hukum ternyata dijalankan oleh pengurusnya, yaitu manusia yang bukan badan hukum itu sendiri. Hal ini merupakan kelemahan dari teori ini, yaitu badan hukum tidak sama atau tidak dapat disamakan dengan manusia.

b. Teori Organ

Teori ini menyatakan badan hukum bukan merupakan suatu fiksi, melainkan suatu kenyataan yang tidak berbeda dengan kodrat manusia. Manusia menjalankan hak dan kewajibannya dengan menggunakan anggota badannya sebagai organ, sedangkan

²⁹⁵ *Ibid*

²⁹⁶ Lihat Chatamarrasjid, Tujuan Sosial Yayasan dan Kegiatan Usaha Bertujuan Laba, PT.Citra Aditya Bakti, 2000, hlm, 29-33.

badan hukum menjalankan hak dan kewajibannya menggunakan para pengurusnya sebagai organ. Dengan demikian, perbuatan pengurus badan hukum dianggap sebagai perbuatan badan hukum tersebut, sejauh perbuatan pengurus tersebut tidak melampaui batas wewenangnya sebagaimana diatur dalam anggaran dasar badan hukum.

c. Teori Pemilikan Bersama

Menurut teori ini hak dan kewajiban badan hukum pada hakekatnya merupakan hak dan kewajiban anggota secara bersama. Demikian pula harta kekayaan badan hukum merupakan harta kekayaan milik bersama, sehingga masing-masing anggota secara individual tidak memiliki harta kekayaan tersebut.

d. Teori Kekayaan Bertujuan

Teori ini menyatakan bahwa memang hanya manusia yang merupakan subyek hukum, tetapi kenyataan menunjukkan bahwa terdapat hak-hak atas suatu kekayaan namun tidak ada satu manusiapun yang menjadi pemilik atas hak-hak tersebut. Hak-hak atas suatu kekayaan tanpa pemilik secara individual itulah yang merupakan hak-hak dari suatu badan hukum. Dengan demikian, harta kekayaan tersebut terikat pada suatu tujuan atau dimiliki oleh tujuan tertentu.

e. Teori Kekayaan Jabatan

Berdasarkan teori ini dapat dikemukakan bahwa terdapat pemisahan antara harta kekayaan badan hukum dan harta kekayaan para anggotanya. Hak dan kewajiban atas harta kekayaan badan hukum berada di tangan pengurus karena jabatannya. Argumentasinya adalah bahwa kedudukan sebagai subyek hukum baru dapat diperoleh oleh badan hukum, apabila badan hukum tersebut memiliki kehendak. Karena badan hukum tidak dapat berkehendak, maka yang dapat berkehendak adalah pengurusnya.

f. Teori Kenyataan Yuridis

Teori ini menyatakan tidak perlu dicari dasar pembenaran untuk memberikan status sebagai subyek hukum pada badan hukum. Yang terpenting adalah bahwa keberadaan badan hukum tersebut merupakan kenyataan yuridis yang diciptakan oleh hukum. Oleh karena itu, menurut teori ini lebih penting mencari dasar hukum dari peraturan perundangundangan yang melandasi pendirian suatu badan hukum.

Sehubungan dengan itu, dari beberapa peraturan perundang-undangan yang ada tentang berbagai badan hukum yang khusus (*species*), dapat diabstraksikan beberapa persyaratan tentang pendirian suatu badan hukum, sebagai berikut:²⁹⁷

a. Persyaratan Formal:

Memenuhi persyaratan yang ditetapkan peraturan perundang-undangan atau kebiasaan, misalnya didirikan dengan akta notaris dan wajib mendapatkan pengakuan/pengesahan dari negara (pemerintah).

b. Persyaratan Material:

- o memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan para pendirinya;
- o memiliki tujuan tertentu (laba atau nirlaba);
- o memiliki kepentingan yang relatif stabil dan langgeng;
- o memiliki organisasi.

Adapun tentang jenis badan hukum dapat dikemukakan bahwa terdapat 2 (dua) jenis badan hukum, yaitu:²⁹⁸

²⁹⁷ Naskah Akademik BHP, *Op cit.*, hal 51

²⁹⁸ *Bid*, hal 52

a. Badan Hukum Publik

Badan hukum yang diadakan/didirikan oleh negara (pemerintah) dan memiliki kewenangan menetapkan kebijakan publik yang mengikat umum.

Contoh: negara, propinsi, kabupaten, kota, kecamatan;

b. Badan Hukum Privat/Perdata

Badan hukum yang diadakan/didirikan oleh masyarakat dan diakui oleh negara (pemerintah), atau diadakan/didirikan oleh pemerintah, tetapi keduanya tidak memiliki kewenangan menetapkan kebijakan publik yang mengikat umum.

Contoh: perseroan terbatas, koperasi, yayasan, badan usaha milik negara, badan hukum milik negara, dan badan hukum pendidikan (jika RUU BHP diundangkan, sehingga BHP merupakan *ius constifundum*).

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa BHP adalah badan hukum keperdataan yang dapat didirikan oleh:²⁹⁹

- a. masyarakat dan diakui oleh negara (pemerintah), yaitu perguruan tinggi swasta, atau sekolah/ madrasah swasta, terpisah dari pendiri (dhi. badan penyelenggara), misalnya yayasan, wakaf, dll untuk menyelenggarakan pendidikan;
- b. Pemerintah, misalnya Badan Hukum Milik Negara, untuk menyelenggarakan pendidikan tinggi, tetapi tidak memiliki kewenangan menetapkan kebijakan publik yang mengikat umum.

3. Pengaturan Badan Hukum Pendidikan oleh Undang-Undang Sisdiknas

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, menurut UU. Sisdiknas, perubahan mendasar sistem manajemen pendidikan adalah penerapan manajemen pendidikan berbasis sekolah/madrasah pada tingkat pendidikan dasar dan menengah,

²⁹⁹ *Ibid.*

serta otonomi perguruan tinggi pada tingkat pendidikan tinggi. Manajemen pendidikan berbasis sekolah/madrasah adalah bentuk otonomi manajemen pendidikan pada kepala sekolah/madrasah dan guru, dibantu oleh komite sekolah/madrasah dalam mengelola kegiatan pendidikan. Sedangkan otonomi perguruan tinggi adalah kemandirian perguruan tinggi untuk mengelola sendiri lembaganya.³⁰⁰

Di samping itu, Penjelasan Umum UU. Sisdiknas menghendaki pembaharuan sistem pendidikan yang meliputi penghapusan diskriminasi antara pendidikan yang dikelola pemerintah dan pendidikan yang dikelola masyarakat, serta pembedaan antara pendidikan keagamaan dan pendidikan umum. Dengan demikian, masyarakat akan mendapat kepastian hukum dalam memperoleh pelayanan pendidikan secara non diskriminatif dari sekolah/madrasah atau perguruan tinggi, baik yang didirikan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah maupun masyarakat.³⁰¹

Untuk mewujudkan amanat UU. Sisdiknas sebagaimana dikemukakan di atas, maka Pasal 53 UU. Sisdiknas mengamanatkan agar penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan. Sehubungan dengan itu, Pasal 53 ayat (4) UU. Sisdiknas menyatakan agar ketentuan tentang badan hukum pendidikan ditetapkan dengan undang-undang tersendiri. Selanjutnya perlu dijawab pertanyaan tentang mengapa dibutuhkan BHP?

Seperti telah dikemukakan di atas, BHP merupakan badan hukum privat atau badan hukum keperdataan. Sebagai badan hukum keperdataan, tentu saja peraturan perundang-undangan perdata yang berlaku bagi BHP. Pada prinsipnya, peraturan perundang-undangan perdata adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur

³⁰⁰ *Ibid*, hal 55

³⁰¹ *Ibid*

hubungan antar subyek hukum, tanpa campur tangan pemerintah⁴. Dengan demikian, sebagai badan hukum keperdataan, BHP dapat terhindar dari campur tangan negara (Pemerintah) sehingga kemandiriannya dapat dijaga.³⁰²

Sebagai badan hukum yang kemandiriannya dapat dijaga dari campur tangan negara (Pemerintah), maka BHP adalah badan hukum yang relatif lebih cocok untuk menjamin otonomi perguruan tinggi maupun sekolah/ madrasah, dibandingkan dengan badan hukum lainnya, misalnya badan layanan umum sebagai badan hukum publik. Dengan demikian, pada gilirannya keunikan atau kekhasan suatu perguruan tinggi maupun sekolah/ madrasah dapat dipelihara dan dikembangkan, serta dapat dikelola secara lebih efisien, transparan, dan akuntabel. Di kalangan sekolah/madrasah dan perguruan tinggi swasta (PTS) masih timbul pertanyaan, bukankah yayasan yang sekarang disebut sebagai badan penyelenggara merupakan badan hukum keperdataan yang mandiri pula? Jika demikian, maka mengapa perguruan tinggi swasta harus diubah menjadi BHP?

Kondisi saat ini menunjukkan bahwa di lingkungan PTS, perguruan tingginya selain harus menjalankan ketentuan dari negara (Pemerintah), tetapi juga harus mematuhi ketentuan atau kehendak dari yayasan sebagai badan penyelenggara. Dengan demikian, jenis campur tangan di lingkungan PTS lebih beragam daripada di lingkungan perguruan tinggi negeri. Dapat dikemukakan bahwa di lingkungan PTS acapkali terjadi keputusan akademik yang seharusnya merupakan keputusan otonom dari perguruan tinggi, terpaksa dicampuri oleh yayasan dengan pertimbangan non akademik. Dalam hal demikian, keberadaan BHP di lingkungan PTS lebih dibutuhkan untuk menjaga otonomi PTS.³⁰³

³⁰² *Ibid*
³⁰³ *bid*

Dalam tataran pendidikan tinggi, otonomi perguruan tinggi dapat dicapai melalui perubahan status hukum perguruan tinggi. Pada saat ini perguruan tinggi negeri dibentuk sebagai salah satu unit layanan Departemen Pendidikan Nasional melalui suatu Keputusan Presiden. Di negara lain, perguruan tinggi didirikan sebagai suatu badan hukum, misalnya di Amerika Serikat melalui konstitusi negara bagian atau legislatif, di Inggris melalui akta Ratu. Sebagai unit layanan pemerintah, pada saat ini perguruan tinggi negeri mempunyai otonomi yang terbatas, dan harus memenuhi semua peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk institusi pemerintah, seperti halnya pengelolaan keuangan, pengelolaan pegawai (pegawai negeri sipil), dan lainnya. Dengan demikian, nampak bahwa sebagai unit layanan pemerintah, perguruan tinggi hanya akuntabel pada pemerintah tetapi belum akuntabel pada masyarakat sebagai *stakeholder*³⁰⁴.

Otonomi perguruan tinggi seringkali hanya dipahami sebatas urusan pendanaan dan perijinan, padahal pengertian akuntabilitas sebagai konsekuensi logis dari otonomi tidak hanya terbatas pada urusan tersebut. Banyak urusan lain yang perlu diperhatikan, antara lain pembinaan dan pengawasan ketenagaan yang masih terpusat, reposisi organ, termasuk reformasi sistem pertanggungjawaban internal organisasi, rendahnya tingkat keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi.

4. Penyelenggaraan pendidikan oleh masyarakat

Sekolah/madrasah swasta pada umumnya dan perguruan tinggi swasta pada khususnya, pada saat ini telah mempunyai otonomi meskipun belum sepenuhnya, namun belum otonom dari badan penyelenggara (al. yayasan). Khusus pada perguruan tinggi swasta, tanpa bermaksud meniadakan eksistensi badan penyelenggara (al. yayasan), maka sudah seharusnya dilakukan penataan kembali bentuk badan hukum penyelenggaranya untuk mewujudkan otonomi, akuntabilitas, dan transparansi. Melalui penataan kembali itu, diharapkan terjadi peningkatan kinerja perguruan tinggi swasta, dan dualisme kepemimpinan di perguruan tinggi swasta yang seringkali

³⁰⁴ *Ibid*

terjadi akan dapat dieliminasi, karena badan penyelenggara (al. yayasan) beserta satuan pendidikan terintegrasi dalam satu kesatuan yang utuh sebagai badan hukum.

RUU BHP ditetapkan dalam Prolegnas Tahun 2007,³⁰⁵ dalam proses pembentukan undang-undang BHP mengalami waktu yang sangat panjang dan banyak ditentang oleh aktifis masyarakat. Berdasarkan apa yang dikatakan oleh Ibu Oki bahwa “sejak awal mulai perancangan undang-undang BHP banyak sekali perdebatan bahkan rancangan pertamanya dianggap sangat jelek dan hancur selain itu juga sedikit yang benar-benar ikut dari awal hingga akhir dalam merancang RUU BHP”.³⁰⁶ berdasarkan apa yang dikatakan oleh informan, maka penyusunan rancangan undang-undang BHP memang memiliki keragu-raguan dari para panitia pada waktu itu, hal ini kita bisa lihat dengan rancangan awal yang dianggap hancur oleh sebagian panitia, selain itu juga perdebatan yang sangat panjang telah jadi yang mengindikasikan keraguan awal terhadap undang-undang.

Sejak di sahkannya undang-undang nomor 20 Tahun 2003 pemerintah mulai merumuskan undang-undang BHP dari Tahun 2005, kemudian pada tanggal 21 Maret 2007 Presiden menyampaikan surat mengenai RUU BHP dan menugaskan Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan HAM sebagai wakil pemerintah dalam memahaminya. Pada tanggal 24 Mei 2007 DPR dan wakil Pemerintah mulai membahas RUU BHP, kemudian pembahasan RUU BHP selesai pada tanggal 10 Desember 2008.³⁰⁷ Pada saat pembahasan RUU BHP samapai setelah disahkan undang-undang nomor 9 Tahun 2009 tentang BHP banyak sekali penentangan berupa demonstrasi penolakan undang-undang BHP. Undang-undang BHP disahkan pada tanggal 16 Januari 2009, kemudian undang-undang BHP ini diterapkan disejumlah Perguruan tinggi di Indonesia.

³⁰⁵ Berdasarkan surat Presiden Republik Indonesia kepada Ketua DPR RI tertanggal 21 Maret 2007

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ DPR RI “Risalah Rapat-Rapat Rancangan Undang-Undang Tentang Badan Hukum Pendidikan”

Tidak lama setelah diterapkan undang-undang BHP ini kemudian diajukan permohonan pembatalan ke Mahkamah Konstitusi pada tanggal 12 Februari 2009 oleh Lima kelompok masyarakat, LSM dan kelompok Mahasiswa. Pada tanggal Tgl 12 Februari 2009 undang-undang BHP dan undang-undang Sisdiknas diajukan permohonan pembatalan ke Mahkamah Konstitusi, pada tanggal 31 Maret 2010 dibatalkan oleh MK No. Putusan 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009.

3.2 Alasan Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Undang-undang BHP merupakan undang-undang yang lahir melalui undang-undang system pendidikan nasional yaitu pasal 53 ayat 4. Undang-undang tersebut memerintahkan supaya ketentuan Penyelenggaraan mengenai BHP diatur dalam suatu undang-undang tersendiri. Alasan pembentukan suatu rancangan undang-undang adalah harus mengacu kepada undang-undang yang berada di atasnya (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen.³⁰⁸ Yang dimaksud *Stufentheorie* adalah suatu norma yang dianggap berlaku apabila mengacu pada norma yang lebih tinggi, begitu juga norma yang lebih tinggi mengacu pada norma yang lebih tinggi lagi sampai kepada norma dasar (*Grundnorm*)³⁰⁹ yang diakui pada suatu negara. Norma dasar merupakan norma yang tertinggi disuatu negara, sedangkan norma dasar yang dijadikan sumber dari segala sumber hukum di Indonesia adalah Pancasila yang dijabarkan dalam batang tubuh UUD 1945.

Alasan pembentukan undang-undang BHP ini tidak jauh beda dengan alasan pembentukan undang-undang secara umum yaitu:³¹⁰

- a. Merupakan perintah UUD 1945.
- b. Merupakan perintah Ketetapan MPR.

³⁰⁸ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan Op cit*, hal 53.

³⁰⁹ Hans Kelsen dalam Maria Farida Indrati S. *Ibid*, hal. 41.

³¹⁰ Ahmad Yani, *Op cit*, hal 65

- c. Terkait dengan pelaksanaan suatu undang-undang, mendorong percepatan reformasi, merupakan warisan dari Prolegnas sebelumnya yang disesuaikan dengan kondisi saat ini.
- d. Menyangkut perubahan suatu undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang lainnya.
- e. Merupakan ratifikasi terhadap perjanjian internasional.
- f. Berorientasi pada perlindungan hak-hak asasi manusia dengan memerhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan gender.
- g. Mendukung pemulihan dan pembangunan ekonomi kerakyatan yang berkeadilan.
- h. Secara langsung menyentuh kepentingan rakyat untuk memulihkan dan meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat

Dalam buku “Ilmu Perundang-undangan Jilid 1” karangan Maria Farida Indrati S., menjelaskan fungsi dari undang-undang. Fungsi undang-undang merupakan dasar alasan dibentuknya suatu undang-undang di Indonesia. fungsi undang-undang adalah sebagai berikut.³¹¹

1. Menyelenggarakan peraturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang dengan tegas-tegas menyebutnya seperti Pasal 2 ayat (1), Pasal 6 (2), Pasal 6A ayat(5), dan lain-lain.
2. Peraturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh UUD 1945, Fungsi yang dimaksud ini adalah penjelasan umum UUD 1945 alinea IV. Inti dari penjelasan umum UUD 1945 alinea IV ini adalah “berdasarkan ketentuan tersebut, apabila suatu ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945 walau tidak menyatakan secara tegas ditetapkan untuk diatur dengan undang-undang, namun pengaturannya harus dilakukan dengan undang-undang”.

³¹¹ *Ibid*, hal 219

3. Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya, dan
4. Pengaturan dibidang materi konstitusi, seperti:
 - organisasi, tugas dan susunan lembaga (tinggi) negara
 - tata bungan antara negara dengan warga negara/penduduk timbal balik.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan tentang alasan dan fungsi dibentuknya undang-undang tersebut adalah mengacu kepada perintah undang-undang atau undang-undang yang lebih tinggi bahkan undang-undang tersebut diperintah oleh konstitusi karena konstitusi dapat menentukan secara negatif³¹² isi suatu undang-undang. Selain alasan pembentukan undang-undang BHP berdasarkan perintah undang-undang Sisdiknas, juga dalam naskah akademik di sebutkan beberapa alasan dibentuknya undang-undang BHP yaitu:³¹³

1. BHP berfungsi memberikan pelayanan pendidikan kepada peserta didik (Pasal 53 ayat 2 UU Sisdiknas)
2. BHP berprinsip nirlaba dan dapat mengelola dana secara mandiri untuk memajukan satuan pendidikan (Pasal 53 ayat 3 Sisdiknas)
3. Pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal (Pasal 50 ayat 5 UU Sisdiknas)
4. Pengelolaan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah dilaksanakan berdasarkan standar pelayanan minimal dengan prinsip manajemen berbasis sekolah (Pasal 51 ayat 1 UU Sisdiknas)
5. yang dimaksud manajemen berbasis sekolah/madrasah adalah bentuk otonomi manajemen pendidikan pada satuan pendidikan, yang dalam hal ini kepala sekolah/madrasah dan guru dibantu oleh komite sekolah/madrasah dalam mengelola kegiatan pendidikan. (Pasal 51 ayat 1 UU Sisdiknas).

³¹² Jurnal Tata Negara Pemikiran untuk demokrasi dan Negara hukum, *Beberapa Teori Dalam Hukum Tata Negara*, vol. 1, No.1, Juli 2003 (Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI) , hal 72

³¹³ Risalah Naskah Akademik Undang-undang BHP.

6. Perguruan tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah, dan pengabdian kepada masyarakat (Pasal 24 ayat 2 juncto Pasal 50 ayat 6 UU Sisdiknas)
7. Pengelolaan satuan pendidikan tinggi dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi, akuntabilitas, jaminan mutu, dan evaluasi yang transparan (Pasal 51 ayat 2 UU Sisdiknas)
8. yang dimaksud dengan otonomi perguruan tinggi adalah kemandirian perguruan tinggi untuk mengelola sendiri lembaganya (penjelasan Pasal 50 ayat 6 UU sisdiknas.)

Selain alasan-alasan yang bersumber dari aturan perundang-undangan, Menteri Pendidikan juga menuliskan alasan pentingnya BHP dalam Naskah Akademik kenapa perlu dibuat aturan hukum tentang BHP, dikatakan:³¹⁴

“Sebagai badan hukum yang kemandiriannya dapat dijaga dari campur tangan negara (Pemerintah), maka BHP adalah badan hukum yang relatif lebih cocok untuk menjamin otonomi perguruan tinggi maupun sekolah/ madrasah, dibandingkan dengan badan hukum lainnya, misalnya badan layanan umum sebagai badan hukum publik. Dengan demikian, pada gilirannya keunikan atau kekhasan suatu perguruan tinggi maupun sekolah/ madrasah dapat dipelihara dan dikembangkan, serta dapat dikelola secara lebih efisien, transparan, dan akuntabel.”

Berdasarkan alasan pembentukan otonomi pendidikan dengan harapan supaya perguruan tinggi mampu mengembangkan potensi yang dimiliki dalam dirinya juga timbulnya kreatifitas sekolah dalam melakukan pendidikan. Dalam Rancangan Undang-undang BHP yang pertama disusun oleh Menteri Pendidikan yang merupakan alasan yang mendasar pembentukan undang-undang BHP. Pada Konsidran menimbang bagian

³¹⁴ Buku I Risalah-Rislah Rapat di DPR RI, merupakan data yang peneliti dapat dari Pusat dokumentasi DPR RI.

“a” menyatakan:³¹⁵ “bahwa untuk mewujudkan fungsi dan tujuan pendidikan nasional, penyelenggara dan/atau satuan pendidikan harus memberikan pelayanan pendidikan yang bermutu kepada peserta didik.”

Hal ini menunjukkan bahwa motifasi pertama penyusunan undang-undang BHP yang diajukan oleh pemerintah adalah selain menciptakan peserta didik yang berakhlak mulia dan mencerdaskan kehidupan bangsa juga membentuk suatu sistem pendidikan yang bermutu yang memberikan seluas-luasnya kepada sekolah untuk mengembangkan sekolahnya sehingga tidak kalah dengan sekolah swasta yang terkenal. Dalam wawan cara dengan salah satu Staf bagian penyusun undang-undang BHP pada kantor Menteri Pendidikan mengatakan:³¹⁶ “motivasi awal kami membentuk undang-undang BHP adalah untuk meningkatkan mutu pendidikan yang ada di Indonesia ini sehingga tidak kalah bersaing dengan sekolah-sekolah swasta”.

Berdasarkan hal tersebut, maka jelaslah tujuan panitia mengapa harus menyusun RUU BHP, selain Merupakan perintah undang-undang Sisdiknas, juga di perlukan untuk menciptakan otonomi pendidikan yang diharapkan meningkatkan kualitas pendidikan nasional dengan memberikan kepada lembaga pendidikan untuk mengelola secara penuh guna meningkatkan kualitas dan kekhasan yang dimilikinya.

3.3 Tujuan Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang setara dengan UU. Sisdiknas, maka RUU BHP dapat mengatur secara berbeda dengan UU. Sisdiknas, dan perbedaan tersebut menjadi ketentuan yang khusus (*lex specialis*), yang harus didahulukan berlakunya dari ketentuan yang umum (*lex generalis*) sebagaimana termuat

³¹⁵ Sekretariat Jendral DPR RI, *Risalah Rapat-Rapat Rancangan Undang-undang tentang Badan Hukum Pendidikan, Buku Kesatu*, (Disusun oleh “Tim Kerja Penyusunan Risalah Rapat Pembahasan RUU Tentang BHP”, 2009) hal. 11

³¹⁶ Wawancara dengan Ibu Julaiha yaitu staf bagian Hukum di Menteri Pendidikan pada tanggal 30 Mei 2011 di kantor Menteri pendidikan lantai 10.

di dalam UU. Sisdiknas. Dalam hal ini berlaku prinsip *lex specialis derogat legi generalis* (ketentuan yang khusus didahulukan berlakunya daripada hukum yang umum).

Berdasarkan prinsip tersebut, maka di dalam RUU BHP terdapat beberapa ketentuan yang merupakan ketentuan khusus dari ketentuan yang terdapat di dalam UU. Sisdiknas. Antara lain, ketentuan tentang sifat fakultatif BHP bagi penyelenggara dan/atau satuan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat (swasta), sekalipun di dalam UU. Sisdiknas BHP bagi penyelenggara dan/atau satuan pendidikan menengah swasta bersifat imperatif. Pengaturan secara fakultatif ini dilakukan dengan alasan:³¹⁷

- a. Jumlah yang sangat besar penyelenggara dan/atau satuan pendidikan dasar dan menengah swasta di Indonesia, sehingga dengan mempertimbangkan secara sungguh-sungguh kapasitas, kelayakan, dan kepantasan sebagian terbesar sekolah/madrasah swasta di Indonesia, maka nampak sukar untuk tetap mempertahankan ketentuan bahwa sekolah/ madrasah swasta wajib berbentuk BHP, seperti diatur oleh UU. Sisdiknas;
- b. Menghapuskan pembedaan perlakuan terhadap sekolah/madrasah yang didirikan oleh Pemerintah (daerah) dengan sekolah/madrasah yang didirikan oleh masyarakat (swasta). Menurut Pasal 53 ayat (1) UU. Sisdiknas, sekolah/ madrasah yang didirikan oleh pemerintah daerah (kabupaten/kota) tidak wajib berbentuk BHP seperti sekolah/madrasah swasta. Pembedaan ini terjadi karena redaksi Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas mengawali penyebutan istilah Pemerintah dengan huruf kapital. Menurut Pasal 1 butir 28 UU. Sisdiknas, yang dimaksud Pemerintah adalah Pemerintah Pusat, sehingga pemerintah daerah (kabupaten/kota) tidak termasuk dalam pengertian Pemerintah. Jadi, sekolah/madrasah yang didirikan Pemerintah kabupaten/kota, menurut Pasal 50 ayat (5) UU. Sisdiknas tidak harus berbentuk BHP.

³¹⁷ Naskah Akademik *Op cit.*

Adapun pengaturan BHP pada jenjang pendidikan tinggi tidak terdapat perbedaan antara UU Sisdiknas dan RUU BHP, yaitu penyelenggara dan/atau satuan pendidikan tinggi wajib berbentuk BHP.

3.4 Perumusan Naskah Akademik dan Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Sebelum menjelaskan alur perumusan undang-undang BHP, maka akan menjelaskan alur pembentukan undang-undang secara umum adalah sebagai berikut:³¹⁸

- a. Penetapan visi dan misi Prolegnas untuk jangka waktu lima tahun dan tahunan
- b. Meminta masukan usulan daftar RUU dengan disertai alasan urgensinya dan pokok-pokok materi yang akan diatur serta dasar penyusunan kepada Fraksi dan Komisi (internal DPR) melalui rapat dengar pendapat (RDP) maupun masukan secara tertulis.
- c. Meminta masukan usulan daftar RUU dengan disertai alasan urgensinya dan pokok-pokok materi yang akan diatur serta dasar penyusunan kepada masyarakat (*stakeholder*) melalui rapat dengar pendapat umum (RDPU) maupun masukan secara tertulis.
- d. Melakukan pembahasan pada tingkat Panitia Kerja Internal Baleg untuk menyusun draf Prolegnas dengan melakukan kompilasi dan memilah berdasarkan indikator yang merujuk pada visi dan misi Prolegnas.
- e. Melakukan pembahasan draf Prolegnas bersama pemerintah dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM untuk menyandingkan dan menyatukan daftar usulan RUU yang berasal dari DPR dan pemerintah.
- f. Pengambilan Keputusan Rancangan Prolegnas di tingkat Baleg dengan persetujuan pemerintah.
- g. Penyampaian Prolegnas hasil dari Baleg dalam Rapat paripurna untuk mendapatkan persetujuan anggota DPR.
- h. Penetapan Prolegnas dalam Keputusan DPR.

³¹⁸ Ahmad Yani, *Op cit*, hal 66-67

RUU BHP mulai dirancang pada Tahun 2005 dan mulai dibahas pada Tahun 2007,³¹⁹ Menteri pendidikan ditunjuk oleh Presiden sebagai wakil pemerintah dan bertugas untuk menyiapkan Naskah Akademik dan menyusun Rancangan Undang-Undang BHP. Mulai sejak itu menteri pendidikan menugaskan stafnya untuk menyiapkan penelitian dan sebagai bahan untuk menyusun naskah akademik dan Rancangan Undang-Undang yang akan diajukan ke DPR RI. Sedangkan Ahmad Yani dalam bukunya berjudul “Psang Surut Kinerja Legislasi” menerangkan alur pembentukan sebuah undang-undang sebagai berikut:³²⁰

Tahapan penyusunan yang dilalui adalah mulai dari penyiapan kajian awal sampai menjadi Naskah Akademik sampai menjadi RUU dikerjakan oleh tim Pendukung (Staf Ahli dan Legal Drafter). Draf NA dan RUU kemudian dibahas oleh Anggota Baleg untuk kemudian disahkan menjadi RUU dan dikirimkan kepada Presiden untuk dibahas bersama. Kemampuan Baleg melaksanakan tugas ini akan menjadi penentu kinerja legislasi DPR, sehingga tugas ini menjadi salah satu konsentrasi dalam setiap periode keanggotaan Baleg.

Yang menyusun naskah akademik dan Rancangan Undang-Undang BHP di Menteri Pendidikan³²¹ bagian Dikti Depdiknas. Dirjen Dikti Depdiknas yaitu Prof. Satrio mengatakan dalam Rapat kerja dengan DPR RI:³²²

Esensinya adalah bahwa undang-undang BHP merupakan amanat dari Undang-Undang 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional khususnya pasal 53. Jadi, ini perintah undang-undang dan kita perlu untuk memenuhinya, Adapun tujuan dari BHP sendiri adalah untuk menciptakan otonomi, kemandirian dan kedewasaan, serta peran serta masyarakat dan juga penciptaan *good government* didalam penyelenggaraan pendidikan.

³¹⁹ Risalah-Risalah Pembahasan Undang-Undang BHP, *Ibid*, hal. 79

³²⁰ Ahmad Yani, *Op cit*, hal68

³²¹ Wawancara dengan mba Opi, *Op Cit*

³²² Risalah Rapat-rapat Pembahasan Undang-undang BHP, hal. 155

Selain sebagai perintah dari undang-undang Sisdiknas, tujuan dalam perumusan RUU BHP ini adalah untuk memberikan otonomi dalam pendidikan pada sekolah yang diharapkan dengan otonomi pendidikan bagi sekolah, sekolah-sekolah dapat mengembangkan kelebihan-kelebihan dan potensi yang dimilikinya dengan demikian dia mampu meningkatkan kualitas dari pendidikannya. Selain itu sekolah akan lebih mandiri dalam mengelola keuangan dan kurikulum pendidikan serta dewasa dalam meningkatkan manajemen pendidikan yang dampaknya pada kualitas dan *out put* yang dihasilkan merupakan *out put* yang berkualitas.

Dalam perumusan dan penyusunan rancangan undang-undang BHP Menteri Pendidikan berharap supaya dengan BHP ini sekolah-sekolah akan bisa menciptakan pendidikan yang kreatif, inovatif, bermutu, fleksibel, dan mampu menjangkau masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan.³²³ BHP juga bentuk sebagai Badan Hukum Privat³²⁴ yaitu Badan hukum Perdata yang tunduk pada undang-undang hukum Perdata, dengan demikian BHP akan memiliki harta kekayaan tersendiri dan terpisah sehingga setiap BHP memiliki aturan tersendiri dalam pengelolaan dana pendidikan dan tidak menutup kemungkinan BHP juga akan menjadi Perusahaan pendidikan yang sahamnya bisa dibeli oleh pihak swasta.

Dalam Penyusunan RUU BHP, tentukanlah fungsi dan prinsip dari BHP. Fungsi dari BHP adalah memberikan pelayanan pendidikan formal sesuai dengan fungsi dan tujuan pendidikan nasional.³²⁵ Artinya BHP memberikan pendidikan formal kepada peserta didik yang tunduk pada kurikulum yang ditentukan oleh pemerintah, namun yang menjadi permasalahan apakah BHP yang sipatnya Privat akan bisa dikendalikan kurikulum pendidikannya oleh pemerintah? Hal ini memang sulit kalau kita lihat dari

³²³ *Ibid.*

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ *Ibid.*

konsep Badan Hukum Privat dimana setiap Badan Hukum Privat merupakan Subjek hukum yang dapat berbuat hukum dan berwenang menentukan dirinya sendiri.

Prinsip dari Pembentukan RUU BHP ada 10 yaitu:³²⁶ 1) nirlaba; 2) otonom; 3) akuntabel; 4) transparan; 5) penjaminan mutu; 6) pelayanan prima; 7) akses yang berkeadilan; 8) keberagaman; 9) keberlanjutan; 10) partisipasi atas tanggung jawab negara. Dari sepuluh Prinsip dari RUU BHP yang disusun rasanya sangat sulit untuk diterapkan karena bentuk dari BHP sebagai Badan Hukum Privat yang otomatis untuk mempertahankan diri setiap sekolah harus mengeluarkan biaya yang tinggi dalam operasionalnya sehingga yang sekolah pada sekolah BHP ini adalah hanya orang-orang yang kaya, maka keadilan akan pendidikan akan sangat sulit bisa diterapkan kalau kita merujuk pada prinsip-prinsip tersebut diatas.

Ketika RUU BHP ini dirancang dalam rangka memenuhi ketentuan Pasal 53 ayat (4) undang-undang nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (yang selanjutnya disebut sisdiknas), menyatakan bahwa ketentuan tentang badan hukum pendidikan diatur dengan undang-undang tersendiri, terdapat kondisi sebagai berikut:

1. Di lingkungan penyelenggara dan/atau satuan pendidikan dasar dan menengah:³²⁷
 - a. Terdapat kemungkinan pendirian BHP yang sama sekali baru, setelah RUU BHP diberlakukan;
 - b. Terdapat sekolah/madrasah yang didirikan oleh pemerintah daerah, namun setelah RUU BHP diberlakukan dapat mengubah bentuk menjadi BHP;
 - c. Terdapat sekolah/madrasah yang didirikan oleh masyarakat (swasta), namun setelah RUU BHP diberlakukan dapat mengubah bentuk menjadi BHP;

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ *Ibid.*

2. Di lingkungan penyelenggara dan/atau satuan pendidikan tinggi:³²⁸
- a. Terdapat kemungkinan pendirian BHP yang sama sekali baru, setelah RUU BHP diberlakukan;
 - b. Terdapat perguruan tinggi yang didirikan oleh Pemerintah, namun setelah RUU BHP diberlakukan wajib mengubah bentuk menjadi BHP;
 - c. Terdapat perguruan tinggi yang didirikan oleh masyarakat (swasta), namun setelah RUU BHP diberlakukan wajib mengubah bentuk menjadi BHP;
 - d. Terdapat Badan Hukum Milik Negara (BI-IMN), namun setelah RUU BHP diberlakukan wajib menyesuaikan diri pada bentuk BHP.

Pengertian "penyelenggara" pada saat RUU BHP diberlakukan meliputi Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau masyarakat yang menyelenggarakan satuan pendidikan. Adapun pengertian "masyarakat" meliputi orang perseorangan, yayasan, perkumpulan, wakaf, atau badan hukum lain yang sejenis. Kata "dapat" di lingkungan penyelenggara dan/atau satuan pendidikan dasar dan menengah, mengandung pengertian bahwa baik penyelenggara dan/atau satuan pendidikannya (sekolah/madrasah), dapat tetap berada dalam bentuk badan hukum yang digunakan pada saat Undang-Undang ini berlaku, atau dapat menyesuaikan bentuknya menjadi Badan Hukum Pendidikan.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa sasaran pengaturan dalam RUU BHP adalah:

1. BHP baru yang mengelola satuan pendidikan dasar dan menengah, dan/atau satuan pendidikan tinggi yang baru didirikan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau masyarakat (swasta);
2. Satuan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh Pemerintah

³²⁸ *Ibid*

Daerah (dikenal sebagai sekolah/madrasah negeri), yang secara sukarela akan berubah menjadi BHP;

3. Satuan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat (sekolah/ madrasah swasta), dan/atau badan penyelenggara (yayasan, perkumpulan, wakaf, atau badan hukum lain yang sejenis), yang secara sukarela akan berubah menjadi BHP;
4. Satuan pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah (perguruan tinggi negeri), yang harus diubah menjadi BHP;
5. Satuan pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh masyarakat (perguruan tinggi swasta), dan/atau badan penyelenggara (yayasan, perkumpulan, wakaf, atau badan hukum lain yang sejenis), yang harus diubah menjadi BHP;
5. Badan Hukum Milik Negara (BHMN) yang harus disesuaikan menjadi BHP.

Pada umumnya dapat dikemukakan bahwa lingkup suatu peraturan perundang-undangan, termasuk yang berbentuk undang-undang, dapat meliputi pengaturan tentang:³²⁹

1. Keberadaan berbagai unsur dan kelengkapan obyek yang diatur oleh peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini seringkali disebut pengaturan obyek dalam keadaan statik (diam); dan/atau
2. Tata cara atau prosedur tentang bagaimana obyek yang diatur oleh peraturan perundang-undangan tersebut dijalankan/dilaksanakan/diterapkan. Hal ini seringkali disebut pengaturan obyek dalam keadaan dinamik (bergerak).

³²⁹ Naskah Akademik, *Op cit*

Lingkup RUU BHP meliputi pengaturan organisasi BHP dalam keadaan statik dan dalam keadaan dinamik. Yang dimaksud pengaturan organisasi BHP dalam keadaan statik adalah pengaturan organisasi BHP yang meliputi keberadaan:³³⁰

1. Asas, fungsi, tujuan, dan prinsip BHP;
2. Struktur Organisasi BHP;
3. Organ BHP;
4. Tugas dan wewenang masing-masing organ BHP;
5. Komposisi keanggotaan di dalam setiap organ BHP;
6. Kelengkapan organisasi BHP;
7. Anggaran dasar;
8. Ketenagaan BHP;
9. Kekayaan BHP;
10. Sanksi administratif dan sanksi pidana;

Sedangkan yang dimaksud pengaturan organisasi BHP dalam keadaan dinamik adalah pengaturan organisasi BHP yang meliputi tata cara atau prosedur:³³¹

1. Pendirian dan Pengesahan BHP;
2. Pengisian Organ BHP;
3. Pengambilan Keputusan di dalam BHP;
4. Penyusunan dan perubahan anggaran dasar BHP;
5. Kerjasama BHP dengan institusi lain di dalam atau di luar negeri;
6. Pemisahan dan pengalihan kekayaan pendiri BHP;
7. Pengawasan demi akuntabilitas BHP;
8. Pengadaan ketenagaan BHP;
9. Penggabungan dan pembubaran BHP;
10. Pengalihan bentuk hukum penyelenggara dan/atau satuan pendidikan ke BHP

Pengaturan RUU BHP di satu pihak menjangkau tentang berbagai jalur, jenjang, jenis, satuan pendidikan, dan di lain pihak menjangkau tentang wilayah operasi BHP.

³³⁰ *Ibid.*
³³¹ *bid*

Adapun yang dimaksud dengan jalur, jenjang, dan jenis pendidikan, menurut UU. Sidiknas sebagai berikut:³³²

1. Jalur pendidikan adalah wahana yang dilalui peserta didik untuk mengembangkan potensi diri dalam suatu proses pendidikan yang sesuai dengan tujuan pendidikan. Jalur pendidikan terdiri atas pendidikan formal, nonformal, dan informal yang dapat saling melengkapi dan memperkaya;
2. Jenjang pendidikan adalah tahapan pendidikan yang ditetapkan berdasarkan tingkat perkembangan peserta didik, tujuan yang akan dicapai, dan kemampuan yang dikembangkan. Jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.
3. Jenis pendidikan adalah kelompok yang didasarkan pada kekhususan tujuan pendidikan suatu satuan pendidikan. Jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus;
4. Satuan pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan. (RUU BHP hanya mengatur tentang organisasi dan manajemen satuan pendidikan pada jalur formal).

Satu BHP dapat mengelola lebih dari 1 (satu) jenjang, jenis, dan/atau satuan pendidikan. Dengan demikian, jangkauan pengaturan RUU BHP adalah lintas jenjang, jenis, dan/atau satuan pendidikan. RUU BHP mengatur bahwa 1 (satu) BHP dapat mengelola sekolah dan perguruan tinggi sekaligus, baik sekolah yang menyelenggarakan pendidikan umum dan/atau kejuruan, maupun perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus. Dalam hal BHP mengelola lebih dari satu jenjang, jenis, dan/atau satuan pendidikan, BHP dapat memiliki lebih dari satu Dewan Pendidik atau Senat Akademik dan lebih dari satu Pimpinan Satuan Pendidikan yang diatur dalam anggaran dasar.³³³

³³² *Ibid.*

³³³ *Ibid*

Di samping itu, 1 (satu) BHP dapat mengelola suatu jenjang, jenis, dan/atau satuan pendidikan di lebih 1 (satu) wilayah. Dengan demikian jangkauan pengaturan RUU BHP adalah lintas wilayah. RUU BHP mengatur bahwa 1 (satu) BHP dapat mengelola sekolah dan/atau perguruan tinggi yang beroperasi di berbagai Kabupaten/Kota/Propinsi.

Obyek pengaturan dalam RUU BHP adalah aspek manajemen penyelenggaraan sekolah/madrasah dan perguruan tinggi, bukan aspek substansi pendidikan di lingkungan sekolah/madrasah dan perguruan tinggi. Hal yang disebut terakhir diatur baik di klaim UU. Sisdiknas maupun di dalam peraturan pelaksanaan lain. RUU BHP mengatur aspek manajemen penyelenggaraan sekolah/madrasah dan perguruan tinggi, sebagai berikut:³³⁴

Manajemen sekolah/madrasah dilandaskan pada prinsip Manajemen Berbasis Sekolah/Madrasah, yang berarti kepala sekolah/madrasah dan guru dibantu oleh komite sekolah/madrasah memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lingkungan sekolah/madrasah. Otonomi pengelolaan pendidikan merupakan kondisi yang ingin dicapai melalui pendirian BHP. Hanya dengan manajemen berbasis sekolah/madrasah, pendidikan dasar dan menengah dapat menumbuhkembangkan kreativitas, inovasi, mutu, fleksibilitas, dan mobilitasnya.

Manajemen perguruan tinggi dilandaskan pada prinsip Otonomi Perguruan Tinggi, yang berarti melalui pendirian BHP, perguruan tinggi memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menjalankan kegiatan secara mandiri tanpa campur tangan dari Pemerintah. Hanya dengan otonomi perguruan tinggi, pendidikan tinggi dapat menumbuhkembangkan kreativitas, inovasi, mutu, fleksibilitas, dan mobilitas-nya.

RUU BHP bertujuan untuk meningkatkan kualitas pendidikan dengan memberikan otonomi secara penuh kepada setiap sekolah. Pada dasarnya setiap sekolah memiliki keunikan dan

³³⁴ *Ibid*

potensi yang tidak dimiliki oleh sekolah-sekolah lainnya oleh karena itu arah pengaturan dari RUU BHP ini adalah:

1. Tujuan, Fungsi, Prinsip BHP

BHP bertujuan mewujudkan kemandirian dalam penyelenggaraan pendidikan, dengan menerapkan manajemen berbasis sekolah/madrasah pada pendidikan dasar dan menengah, serta otonomi pada pendidikan tinggi, sehingga tumbuh dan berkembang kreativitas, inovasi, mutu, fleksibilitas, dan mobilitas. BHP berfungsi memberikan pelayanan pendidikan formal sesuai dengan fungsi dan tujuan pendidikan nasional. Adapun Prinsip Pengelolaan undang-undang BHP adalah:³³⁵

a. Nirlaba.

Prinsip kegiatan yang tujuan utamanya bukan mencari laba, sehingga apabila timbul laba hasil usaha dari kegiatannya, baik secara langsung atau tidak langsung, maka seluruh laba hasil usaha tersebut tidak boleh dibagikan dan harus ditanamkan kembali dalam BHP untuk meningkatkan kapasitas dan mutu layanan pendidikan.

b. Otonom kewenangan dan kemampuan untuk menjalankan kegiatan secara mandiri.

c. Akuntabel.

Kemampuan dan komitmen untuk bertanggung-jawabkan semua kegiatan yang dijalankan kepada para pihak yang berkepentingan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

³³⁵ *Ibid*,

d. Transparan,

Keterbukaan dan kemampuan menyajikan informasi yang relevan secara tepat waktu sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan standar pelaporan yang berlaku kepada para pihak yang berkepentingan.

e. Penjaminan mutu.

Kegiatan sistemik dalam memberikan layanan pendidikan yang memenuhi atau melampaui Standar Nasional Pendidikan, serta meningkatkan mutu pelayanan pendidikan secara berkelanjutan.

f. Layanan prima.

Orientasi dan komitmen untuk memberikan layanan terbaik, demi kepuasan para pihak yang berkepentingan terutama peserta didik.

g. Akses yang berkeadilan.

Memberikan layanan pendidikan kepada calon peserta didik dan peserta didik, tanpa memandang latar belakang agama, ras, etnis, gender, status sosial, dan kemampuan ekonomi.

h. Keberagaman.

Kepekaan dan sikap akomodatif terhadap berbagai perbedaan para pihak berkepentingan yang bersumber dari kekhasan agama, ras, etnis, dan budaya masing-masing.

i. Keberlanjutan.

Kemampuan untuk memberikan layanan pendidikan kepada peserta didik secara terus menerus, dengan menerapkan pola manajemen yang mampu menjamin keberlanjutan layanan tersebut.

j. Partisipasi atas tanggungjawab negara.

Keterlibatan para pihak yang berkepentingan dalam penyelenggaraan pendidikan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, yang sesungguhnya merupakan tanggungjawab Negara.

2. Pendirian dan Pengesahan BHP.

Sebagai salah satu jenis subyek hukum, yaitu pemilik/pendukung hak dan kewajiban, pendirian dan pengesahan badan hukum harus memenuhi syarat-syarat tertentu, sehingga badan hukum tersebut mampu untuk mengemban hak dan kewajiban yang dimilikinya seperti halnya manusia sebagai subyek hukum lainnya. Dalam konteks BHP, secara teoretik pendirian sebuah BHP harus memenuhi syarat sebagai berikut:³³⁶

1. mempunyai tujuan di bidang pendidikan formal;
2. mempunyai struktur organisasi;
3. mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri, dan
4. pendiri telah menetapkan anggota dan pimpinan Majelis Wali Amanat (MWA).

Berbeda dengan BHP yang berasal dari peralihan penyelenggara dan/atau satuan pendidikan yang sudah ada, maka bagi BHP yang sama sekali baru, unsur anggota dan pimpinan MWA (Butir d. di atas) yang pertama kali ketika BHP didirikan, harus diisi dengan komposisi keanggotaan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh pendiri. Setelah BHP berdiri dan disahkan oleh Menteri Pendidikan Nasional (Mendiknas), maka paling lambat dalam waktu 2 (dua) tahun setelah pengesahan BHP oleh Mendiknas, MWA harus membentuk Satuan Pendidikan, Dewan Pendidik atau Senat Akademik, dan Dewan Audit.

³³⁶ *Ibid*

Khusus tentang pembentukan satuan pendidikan yang akan menjadi salah satu organ BHP, MWA harus memperoleh izin terlebih dahulu dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing. Hal ini merupakan keharusan sebagaimana diatur dalam Pasal 62 ayat (1) UU. Sisdiknas, yaitu setiap satuan pendidikan formal dan non-formal yang didirikan harus memperoleh izin Pemerintah atau Pemerintah Daerah.³³⁷

Adapun jumlah kekayaan awal BHP yang didirikan, harus mencukupi biaya kebutuhan penyelenggaraan satuan pendidikan yang akan didirikan, yang ditetapkan dalam anggaran dasar dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan. Dalam hal BHP didirikan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, pemisahan kekayaan Pemerintah atau Pemerintah Daerah untuk memenuhi syarat kekayaan awal BHP, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah.

Mengenai aspek formal pendirian dan pengesahan BHP, dapat dikemukakan bahwa BHP didirikan dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia. Selanjutnya, pengesahan akta notaris tentang pendirian BHP dilakukan oleh Mendiknas. Akta notaris tersebut memuat anggaran dasar BHP dan keterangan lain yang dianggap perlu. Anggaran dasar sekurang-kurangnya harus memuat.³³⁸

1. Nama dan tempat kedudukan BHP;
2. Tujuan, ciri khas, dan ruang lingkup kegiatan BHP
3. Organ BHP;
4. Jangka waktu pendirian BHP;
5. Susunan, tatacara pembentukan, pengangkatan dan pemberhentian pemimpin dan pimpinan organ, serta pembatasan masa jabatan para pejabat di lingkungan BHP;
6. Pengelolaan sumberdaya BHP;

³³⁷ *Ibid*

³³⁸ *Ibid*

7. Kekayaan awal BHP;
8. Tatacara perubahan anggaran dasar dan penyusunan anggaran rumah tangga;
9. Penggabungan dan pembubaran BHP;
10. Perlindungan terhadap karyawan dan peserta didik di lingkungan BHP; dan
11. Upaya pencegahan kepailitan BHP dan penyelamatan BHP yang mendekati kepailitan.

3. Struktur Organisasi

Organisasi BHP disusun dalam sebuah struktur organisasi yang terdiri atas organ-organ sebagai berikut:³³⁹

1. Majelis Wali Amanat (MWA);
2. Dewan Pendidik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah, atau Senat Akademik pada pendidikan tinggi;
3. Dewan Audit, dan
4. Satuan Pendidikan.

Selain dari organ sebagaimana dimaksud di atas, anggaran dasar BHP dapat menetapkan organ lain di dalam BHP yang dipandang perlu. Kemungkinan anggaran dasar BHP menetapkan adanya organ lain di dalam BHP dimaksudkan untuk mengakomodasi kekhasan organisasi pendidikan yang telah ada. Dengan demikian RUU BHP hanya mengatur jenis dan susunan organ, serta tugas dan wewenang minimal. Sedangkan keberadaan organ lain dan/atau penambahan tugas dan wewenang yang dibutuhkan oleh BHP karena kekhasannya, dapat ditetapkan di dalam anggaran dasar BHP. Misalnya, BHP dapat membentuk Majelis/Dewan Guru Besar di dalam BHP yang menyelenggarakan pendidikan tinggi, dengan tujuan antara lain merumuskan etika akademik dan turut serta menjaga kebebasan akademik, kebebasan mimbar, dan otonomi keilmuan.

³³⁹ *Ibid*

Namun demikian, organ lain tersebut dapat dibentuk jika memenuhi ketentuan sebagai berikut.³⁴⁰

1. Organ tersebut memiliki kewenangan membuat keputusan yang menimbulkan akibat hukum bagi BHP, dan
2. Organ tersebut memiliki kewenangan yang tidak dimiliki oleh organ BHP lain yang telah ada.

Di dalam satu BHP, tidak boleh dilakukan perangkapan jabatan antar pemimpin organ BHP sebagaimana disebut di atas. Sebagaimana dikemukakan di atas, BHP dapat mengelola lebih dari satu jenjang, jenis, dan/atau satuan pendidikan. Dalam hal BHP mengelola lebih dari satu jenjang, jenis, dan/atau satuan pendidikan, BHP dapat memiliki lebih dari satu Dewan Pendidik atau Senat Akademik, dan lebih dari satu Pimpinan Satuan Pendidikan yang diatur dalam anggaran dasar BHP. Dengan demikian, organ BHP akan terdiri atas satu MWA, satu Dewan Audit, lebih dari satu Dewan Pendidik atau Senat Akademik, dan lebih dari satu Pimpinan Satuan Pendidikan.

4. Majelis Wali Amanat (MWA)

Di dalam struktur organisasi BHP, MWA ditempatkan sebagai organ tertinggi, sehingga MWA merupakan sumber kewenangan tertinggi, dan puncak pertanggungjawaban semua organ di dalam BHP. MWA dibentuk untuk menciptakan akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pendidikan, sehingga MWA mengikutsertakan seluruh *stakeholders* satuan pendidikan dalam pengambilan

³⁴⁰ *Ibid*

berbagai kebijakan. Agar keterwakilan *stakeholder* di dalam MWA dapat terwujud, maka komposisi anggota MWA terdiri atas:³⁴¹

1. Pendiri atau wakil dari pendiri;
2. Pemimpin Satuan Pendidikan;
3. Wakil dari Dewan Pendidik atau Senat Akademik;
4. Wakil dari Dewan Audit;
5. Wakil dari tenaga kependidikan, antara lain karyawan BHP yang bukan pendidik;
6. Wakil dari unsur masyarakat.

Selain dari anggota MWA seperti di atas, anggaran dasar **BHP** dapat menetapkan wakil dari unsur lain sebagai anggota MWA. Yang dimaksud wakil dari unsur lain, antara lain wakil dari orang tua/wali peserta didik pada pendidikan dasar dan menengah, dan wakil alumni satuan pendidikan pada pendidikan tinggi. Jumlah anggota MWA yang berasal dari pendiri dapat lebih dari 1 (satu) orang. Sedangkan jumlah anggota MWA yang berasal dari pemimpin satuan pendidikan adalah 1 (satu) orang, kecuali BHP mengelola lebih dari satu satuan pendidikan. Dalam hal yang terakhir, jumlah wakil pemimpin satuan pendidikan ditentukan di dalam anggaran dasar BHP.

Selanjutnya, untuk menghindari dominasi pengelola satuan pendidikan di dalam MWA, maka jumlah anggota MWA yang berasal dari satu atau lebih pemimpin satuan pendidikan, wakil dari Dewan Pendidik atau Senat Akademik, wakil dari Dewan Audit, wakil dari karyawan BHP yang bukan pendidik, sebanyak-banyaknya 1/3 (satu per tiga).³⁴²

Jumlah keseluruhan anggota MWA. Ketentuan ini dimaksudkan agar terwujud akuntabilitas dan transparansi di dalam MWA, di samping optimalisasi

³⁴¹ *Ibid*

³⁴² *Ibid*

partisipasi *stakeholders* dalam penyelenggaraan pendidikan. Jumlah seluruh anggota MWA serta prosedur pengangkatan dan pemberhentiannya pada masing-masing BHP ditetapkan dalam anggaran dasar BHP yang bersangkutan. MWA dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih dari dan oleh para anggota MWA. Anggota MWA yang berasal dari pemimpin Satuan Pendidikan, wakil dari Dewan Pendidik atau Senat Akademik, wakil dari Dewan Audit, dan wakil dari tenaga kependidikan tidak dapat dipilih sebagai Ketua MWA. Apabila BHP didirikan oleh Pemerintah, wakil dari pendiri dalam MWA adalah:³⁴³

1. Menteri atau yang mewakilinya, untuk BHP yang menyelenggarakan satuan pendidikan umum;
2. Menteri Agama atau yang mewakilinya, untuk BHP yang menyelenggarakan satuan pendidikan keagamaan;
3. Menteri lain atau Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen, atau yang mewakilinya untuk BHP yang menyelenggarakan satuan pendidikan kedinasan.

Apabila BHP didirikan oleh Pemerintah Daerah, wakil dari pendiri dalam MWA adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, atau yang mewakilinya sesuai dengan kewenangan masing-masing. Apabila BHP didirikan oleh masyarakat, kedudukan dan kewenangan wakil dari pendiri dalam MWA ditetapkan dalam anggaran dasar BHP. Dalam hal BHP bukan BHP yang baru didirikan, melainkan merupakan penyesuaian bentuk dari penyelenggara, maka yang dimaksudkan sebagai pendiri adalah penyelenggara (misalnya yayasan), sedangkan wakil dari pendiri adalah wakil dari penyelenggara. Adapun yang dimaksud wakil dari penyelenggara adalah mewakili penyelenggara, apabila penyelenggara tetap dalam bentuknya yang semula (misalnya tetap sebagai yayasan).

³⁴³ *Ibid*

Di dalam RUU BHP ini diatur tugas dan wewenang MWA, yaitu:³⁴⁴

1. Menetapkan kebijakan umum BHP;
2. Menyusun dan mengesahkan anggaran rumah tangga beserta perubahannya;
3. Mengesahkan rencana strategis dan rencana kerja serta anggaran tahunan BHP;
4. Mengangkat dan memberhentikan Pemimpin Satuan Pendidikan dan anggota Dewan Audit;
5. Mengesahkan keanggotaan dan pimpinan Dewan Pendidik atau Senat Akademik;
6. Melakukan pengawasan umum atas pengelolaan BHP;
7. Melakukan evaluasi tahunan atas kinerja BHP;
8. Mengevaluasi laporan pertanggungjawaban tahunan Satuan Pendidikan, Dewan Audit, serta Senat Akademik atau Dewan Pendidik;
9. Mengusahakan pemenuhan kebutuhan pembiayaan BHP sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
10. Menyelesaikan persoalan BHP, termasuk masalah keuangan, yang tidak dapat diselesaikan oleh organ BHP lain sesuai kewenangan masing-masing.

Jenjang dan tahap penyelesaian masalah BHP, termasuk masalah keuangan, ditetapkan dalam anggaran dasar BHP. Pengambilan keputusan di dalam MWA dilakukan secara musyawarah untuk mufakat, kecuali ditetapkan lain dalam anggaran dasar BHP. Jumlah keseluruhan anggota MWA. Ketentuan ini dimaksudkan agar terwujud akuntabilitas dan transparansi di dalam MWA, di samping optimalisasi partisipasi *stakeholders* dalam penyelenggaraan pendidikan. Jumlah seluruh anggota MWA serta prosedur pengangkatan dan pemberhentiannya pada masing-masing BHP ditetapkan dalam anggaran dasar BHP yang bersangkutan.

MWA dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih dari dan oleh para anggota MWA. Anggota MWA yang berasal dari pemimpin Satuan Pendidikan, wakil dari

³⁴⁴ *Ibid*

Dewan Pendidik atau Senat Akademik, wakil dari Dewan Audit, dan wakil dari tenaga kependidikan tidak dapat dipilih sebagai Ketua MWA. Apabila BHP didirikan oleh Pemerintah, wakil dari pendiri dalam MWA adalah:³⁴⁵

1. Menteri atau yang mewakilinya, untuk BHP yang menyelenggarakan satuan pendidikan umum;
2. Menteri Agama atau yang mewakilinya, untuk BHP yang menyelenggarakan satuan pendidikan keagamaan;
3. Menteri lain atau Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen, atau yang mewakilinya untuk BHP yang menyelenggarakan satuan pendidikan kedinasan.

Apabila BHP didirikan oleh Pemerintah Daerah, wakil dari pendiri dalam MWA adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, atau yang mewakilinya sesuai dengan kewenangan masing-masing. Apabila BHP didirikan oleh masyarakat, kedudukan dan kewenangan wakil dari pendiri dalam MWA ditetapkan dalam anggaran dasar BHP. Dalam hal BHP bukan BHP yang baru didirikan, melainkan merupakan penyesuaian bentuk dari penyelenggara, maka yang dimaksudkan sebagai pendiri adalah penyelenggara (misalnya yayasan), sedangkan wakil dari pendiri adalah wakil dari penyelenggara. Adapun yang dimaksud wakil dari penyelenggara adalah mewakili penyelenggara, apabila penyelenggara tetap dalam bentuknya yang semula (misalnya tetap sebagai yayasan). Di dalam RUU BHP ini diatur tugas dan wewenang MWA, yaitu:³⁴⁶

1. Menetapkan kebijakan umum BHP;
2. Menyusun dan mengesahkan anggaran rumah tangga beserta perubahannya;
3. Mengesahkan rencana strategis dan rencana kerja serta anggaran tahunan BHP;

³⁴⁵ *Ibid*

³⁴⁶ *Ibid*

4. Mengangkat dan memberhentikan Pemimpin Satuan Pendidikan dan anggota Dewan Audit;
5. Mengesahkan keanggotaan dan pimpinan Dewan Pendidik atau Senat Akademik;
6. Melakukan pengawasan umum atas pengelolaan BHP;
7. Melakukan evaluasi tahunan atas kinerja BHP;
8. Mengevaluasi laporan pertanggungjawaban tahunan Satuan Pendidikan, Dewan Audit, serta Senat Akademik atau Dewan Pendidik;
9. Mengusahakan pemenuhan kebutuhan pembiayaan BHP sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
10. Menyelesaikan persoalan BHP, termasuk masalah keuangan, yang tidak dapat diselesaikan oleh organ BHP lain sesuai kewenangan masing-masing.

Jenjang dan tahap penyelesaian masalah BHP, termasuk masalah keuangan, ditetapkan dalam anggaran dasar BHP. Pengambilan keputusan di dalam MWA dilakukan secara musyawarah untuk mufakat, kecuali ditetapkan lain dalam anggaran dasar BHP

5. Dewan Audit (DA)

DA merupakan organ BHP yang bertindak untuk dan atas nama MWA melakukan evaluasi nonakademik atas penyelenggaraan BHP. Susunan, jumlah, dan kedudukan anggota DA ditetapkan dalam anggaran dasar BHP. Pengaturan hal ini di dalam anggaran dasar BHP dimaksudkan untuk mengakomodasi berbagai kekhasan atau kekhususan BHP, atau pendiri, penyelenggara dan/atau satuan pendidikan. Di dalam RUU BHP diatur tugas dan wewenang DA yaitu.³⁴⁷

1. Menetapkan kebijakan audit internal dan eksternal atas BHP dalam bidang nonakademik;
2. Mengevaluasi hasil audit internal dan eksternal atas BHP;

³⁴⁷ *ibid*

3. Mengambil kesimpulan atas hasil audit internal dan eksternal atas BHP;
4. Mengajukan pertimbangan dan saran mengenai kegiatan non akademik kepada MWA.

Semua anggota DA diangkat dan diberhentikan oleh MWA. Bagi BHP yang baru didirikan, pimpinan DA untuk pertama kali ditetapkan oleh MWA. Sedangkan untuk selanjutnya, DA dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih dari dan oleh para anggota DA. Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya, DA dapat meminta jasa auditor independen untuk melakukan audit internal dan/atau eksternal atas biaya BHP.

6. Dewan Pendidik (DP) atau Senat Akademik (SA)

DP merupakan organ BHP yang bertindak untuk dan atas nama MWA merumuskan norma dan ketentuan akademik tentang kurikulum dan proses pembelajaran, serta mengawasi penerapan norma dan ketentuan tersebut oleh satuan pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. SA merupakan organ BHP yang bertindak untuk dan atas nama MWA merumuskan norma dan ketentuan akademik tentang kurikulum, proses pembelajaran, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, serta mengawasi penerapan norma dan ketentuan tersebut oleh satuan pendidikan tinggi.

Agar keterwakilan dari *internal stakeholders* dapat diwujudkan dalam DP atau SA, maka komposisi anggota DP atau SA sebagai berikut:³⁴⁸

1. Pimpinan Satuan Pendidikan;
2. Wakil dari pendidik.

Selain dari anggota DP atau SA sebagaimana disebut di atas, anggaran dasar BHP dapat menetapkan wakil dari unsur lain sebagai anggota DP atau SA. Yang dimaksud

³⁴⁸ *Ibid*

dengan "unsur lain" adalah pemimpin unit kerja yang tugas dan wewenangnya mempunyai relevansi tinggi dengan perumusan norma dan ketentuan akademik, serta dimaksudkan untuk mengakomodasi kekhasan satuan pendidikan. Jumlah anggota DP atau SA yang berasal dari Pimpinan Satuan Pendidikan paling banyak 1/3 (satu per tiga) dari jumlah anggota DP atau SA. Ketentuan bahwa 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DP atau SA bukan berasal dari Pimpinan Satuan Pendidikan, dimaksudkan agar perumusan norma dan ketentuan akademik dapat dilakukan secara obyektif, tidak terpengaruh oleh kepentingan Pimpinan Satuan Pendidikan.

Anggota DP atau SA yang berasal dari wakil pendidik dipilih melalui pemungutan suara di unit kerjanya. DP atau SA dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih dari dan oleh para anggota DP atau SA. Pimpinan Satuan Pendidikan tidak dapat dipilih sebagai Ketua DP atau SA. Pimpinan dan keanggotaan DP atau SA disahkan oleh MWA. Anggota dan pimpinan DP atau SA untuk pertama kali ditetapkan oleh MWA. Tata cara pengesahan anggota DP atau SA ditetapkan dalam anggaran dasar BHP.

Tugas dan wewenang DP dan SA adalah:³⁴⁹

1. Merumuskan norma dan ketentuan akademik satuan pendidikan dan mengawasi penerapannya;
2. Memberi rekomendasi tentang pemberian sanksi terhadap pelanggaran norma dan ketentuan akademik kepada Pemimpin Satuan Pendidikan;
3. Merumuskan kebijakan kurikulum dan proses pembelajaran serta mengawasi pelaksanaannya;
4. Merumuskan kebijakan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat dan mengawasi pelaksanaannya, untuk pendidikan tinggi;
5. Merumuskan tolok ukur keberhasilan penyelenggaraan pendidikan berdasarkan

³⁴⁹ *Ibid*

Standar Nasional Pendidikan, dan mengawasi pencapaiannya;

6. Merumuskan kode etik sivitas akademika dan mengawasi pelaksanaannya, untuk pendidikan tinggi;
7. Merumuskan peraturan pelaksanaan kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik, otonomi keilmuan, pemberian atau pencabutan gelar dan penghargaan akademik serta mengawasi pelaksanaannya, untuk pendidikan tinggi;
8. Merumuskan kebijakan penjaminan mutu pendidikan di satuan pendidikan dan mengawasi pelaksanaannya;
9. Merumuskan kebijakan penilaian kinerja pendidik dan tenaga kependidikan dan mengawasi pelaksanaannya;
10. Merumuskan kebijakan tata tertib akademik dan mengawasi pelaksanaannya;
11. Memberi pertimbangan kepada MWA tentang rencana strategis, serta rencana kerja dan anggaran tahunan yang telah disusun oleh Pemimpin Satuan Pendidikan;
12. Memberi pertimbangan kepada MWA tentang pengangkatan dan pemberhentian, serta kinerja bidang akademik Pemimpin Satuan Pendidikan.

7. Satuan Pendidikan (SP)

SP merupakan organ BHP yang bertindak untuk dan atas nama MWA melaksanakan pendidikan. Nama SP ditetapkan dalam anggaran dasar BHP, dan digunakan oleh Pemimpin SP dalam tindakan ke dalam maupun ke luar SP.³⁵⁰ SP dipimpin oleh Pemimpin SP yang bertindak ke dalam maupun ke luar SP untuk dan atas nama SP dan BHP sesuai ketentuan anggaran dasar BHP. Apabila di dalam satu BHP terdapat lebih dari 1 (satu) Pemimpin SP, kewenangan bertindak ke dalam maupun ke luar BHP sebagaimana dimaksud di atas, ditetapkan dalam anggaran dasar BHP.

Pemimpin SP dipilih oleh MWA atas dasar suara terbanyak, kemudian diangkat oleh MWA untuk masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Hal ini berarti seseorang dapat dipilih menjadi

³⁵⁰ *Ibid*, hal 65

pemimpin SP sebanyakbanyaknya 2 (dua) kali masa jabatan, baik secara berurutan atau bersela, termasuk jabatan pemimpin SP yang pernah didudukinya sebelum dibentuk BHP. Pemimpin SP dibantu oleh seorang atau lebih wakil, yang diangkat oleh Pemimpin SP. Tugas dan wewenang Pemimpin SP adalah:³⁵¹

1. Menyusun rencana strategis SP untuk disahkan oleh MWA;
2. Menyusun rencana kerja dan anggaran tahunan SP berdasarkan rencana strategis SP sebagaimana dimaksud pada huruf a, untuk disahkan oleh MWA;
3. Menyelenggarakan pendidikan sesuai rencana kerja dan anggaran tahunan SP sebagaimana dimaksud pada huruf b;
4. Menyelenggarakan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, sesuai rencana kerja dan anggaran tahunan SP, sebagaimana dimaksud pada huruf b, pada pendidikan tinggi
5. Mengangkat dan memberhentikan pejabat di bawah Pemimpin SP, serta karyawan BHP, berdasarkan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga BHP, serta peraturan perundang-undangan;
6. Melaksanakan fungsi-fungsi manajemen SP;
7. Membina dan mengembangkan hubungan dengan lingkungan SP dan masyarakat pada umumnya;
8. Melaporkan secara berkala kepada MWA tentang pelaksanaan rencana strategis, dan rencana kerja dan anggaran tahunan SR

Dalam hal terjadi perkara di depan pengadilan, maka Pemimpin SP tidak berwenang bertindak untuk dan atas nama SP atau BHP apabila:³⁵²

1. Terjadi perkara di depan pengadilan antara SP atau BHP dengan Pemimpin SP;
2. Pemimpin SP mempunyai kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan SP atau BHP.

³⁵¹ *Ibid*

³⁵² *Ibid*

Dalam hal terjadi keadaan sebagaimana dimaksud di atas, MWA menunjuk seseorang untuk mewakili kepentingan SP atau BHP yang bersangkutan. Pemimpin SP dan wakilnya dilarang merangkap jabatan sebagaimana tersebut di bawah ini:³⁵³

1. Pimpinan dan jabatan lain pada SP lain;
2. Jabatan lain pada lembaga pemerintah pusat atau daerah;
3. Jabatan lain yang dapat menimbulkan pertentangan kepentingan dengan kepentingan SP.
4. Dalam hal BHP didirikan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, pemisahan kekayaan negara atau daerah sebagai kekayaan awal BHP, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah dan dicantumkan dalam anggaran dasar BHP.
5. Dalam hal BHP didirikan oleh masyarakat, pemisahan atau pengalihan kekayaan pendiri sebagai kekayaan awal BHP, ditetapkan dalam anggaran dasar BHP dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.
6. Dalam hal BHP merupakan penyesuaian dari bentuk badan penyelenggara yang sudah ada ketika UU BHP ini berlaku, misalnya yayasan, maka yang dimaksud pendiri adalah badan penyelenggara.
7. Kekayaan BHP berupa uang, barang, atau bentuk lain yang dapat dinilai dengan uang, dilarang dialihkan kepemilikannya secara langsung atau tidak langsung kepada siapapun, kecuali untuk kepentingan BHP. Yang dimaksud dengan bentuk lain antara lain adalah hak atas kekayaan intelektual yang dimiliki oleh BHP, atau sistem manajemen dan prosedur administratif SP milik BHP.

8. Pengawasan dan Akuntabilitas

Model pengawasan terhadap undang-undang BHP adalah sebagai berikut:³⁵⁴

1. SP, DA, dan DP atau SA menyusun dan menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban Tahunan kepada MWA.

³⁵³ *Ibid*

³⁵⁴ *Ibid*

2. Laporan Pertanggungjawaban Tahunan SP mencakup laporan bidang akademik dan nonakademik.
3. Laporan Keuangan Tahunan SP disusun mengikuti standar akuntansi yang berlaku dan merupakan bagian dari Laporan Pertanggungjawaban Tahunan SP. Khusus untuk BHP yang menyelenggarakan pendidikan tinggi, Laporan Keuangan ini diaudit oleh akuntan publik.
4. MWA akan membebaskan DA, DP atau SA, dan Pemimpin SP dari tanggungjawab, setelah laporan pertanggungjawaban tahunan seperti dimaksud di atas diterima dan disahkan oleh MWA. Namun demikian, apabila setelah pengesahan, terdapat hal baru (bukti baru atau *novum*) yang membuktikan sebaliknya, maka pengesahan tersebut dapat dibatalkan oleh MWA.
5. Ketua MWA menyusun Laporan Pertanggungjawab-an Tahunan BHP berdasarkan Laporan Pertanggungjawaban Tahunan yang disusun oleh DA, SA atau DP, dan Pemimpin SP. Laporan tersebut dievaluasi oleh MWA dalam Rapat Pleno MWA.
6. Laporan Keuangan Tahunan BHP harus dipertanggungjawabkan kepada publik melalui pemuatan di media cetak berbahasa Indonesia bagi pendidikan tinggi, dan ditempelkan di papan pengumuman resmi setiap satuan pendidikan yang menjadi organnya. Laporan tersebut merupakan Laporan Keuangan Tahunan konsolidasi dalam hal BHP memiliki lebih dari satu SP.
7. Tembusan Laporan Pertanggungjawaban Tahunan BHP bidang akademik disampaikan kepada Mendiknas, Menteri Agama, menteri lain atau kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen penyelenggara pendidikan kedinasan, Gubernur, Bupati, atau Walikota sesuai kewenangan masing-masing.
8. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengawasan dan akuntabilitas BHP sebagaimana dimaksud di atas diatur dalam anggaran dasar BHP

9. Pendanaan dan Kekayaan

Kekayaan awal BHP berasal dari sebagian atau seluruh kekayaan pendiri yang dipisahkan atau dialihkan kepada BHP. Dalam hal BHP merupakan penyesuaian dari bentuk badan penyelenggara yang sudah ada ketika Undang-Undang ini berlaku, misalnya yayasan, maka yang dimaksud pendiri adalah badan

penyelenggara. Selain kekayaan sebagaimana dimaksud di atas, kekayaan BHP dapat diperoleh dari Pemerintah, Pemerintah Daerah, sumbangan atau bantuan pihak lain yang tidak mengikat, biaya pendidikan dari peserta didik, hibah, hibah wasiat, wakaf, dan perolehan lain yang tidak bertentangan dengan anggaran dasar dan/atau peraturan perundangundangan.³⁵⁵

Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah memberikan sumber daya pendidikan yang berupa dana, pendidik dan tenaga kependidikan, serta sarana dan prasarana dalam bentuk hibah kepada BHP. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah memberikan kemudahan atau insentif perpajakan kepada masyarakat yang memberikan sumbangan atau bantuan kepada BHP sebagaimana dimaksud di atas. Hal ini dimaksudkan sebagai ketentuan khusus (*lex specialis*)³⁵⁶ terhadap undang-undang perpajakan. Untuk kekayaan BHP yang berasal dari wakaf berlaku peraturan perundang-undangan tentang wakaf. Semua kekayaan yang diperoleh BHP sebagaimana dimaksud di atas harus digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan peserta didik dalam menjalani proses pembelajaran.

10. Ketenagaan

BHP mempunyai karyawan yang terdiri atas pendidik, tenaga kependidikan lainnya, dan tenaga penunjang. Tenaga penunjang adalah karyawan BHP dalam hal BHP memiliki unit usaha. Pengangkatan, pemberhentian, status, jabatan, hak dan kewajiban karyawan BHP diatur dalam suatu perjanjian kerja berdasarkan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga BHP, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perjanjian kerja tersebut dibuat antara Pemimpin SP yang bertindak untuk dan atas nama BHP dengan setiap karyawan. Ketentuan lebih lanjut mengenai karyawan

³⁵⁵ *Ibid*

³⁵⁶ *Ibid*, hal 66

BHP diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga BHP. Pendidik dan tenaga kependidikan berstatus karyawan BHP setelah BHP memperoleh pengesahan dari Mendiknas.³⁵⁷

11. Penggabungan dan Pembubaran

Penggabungan BHP dapat dilakukan dengan menggabungkan 1 (satu) atau lebih BHP dengan BHP lain, dan akibatnya BHP yang menggabungkan diri berakhir karena hukum. Berhubung berakhirnya BHP ini tanpa didahului likuidasi, maka akibatnya aktiva dan pasiva BHP yang menggabungkan diri beralih karena hukum ke BHP yang menerima penggabungan. Aktiva dan pasiva sebagaimana dimaksud di atas, yang diperoleh sebagai akibat penggabungan BHP, dibukukan dan dilaporkan sesuai standar akuntansi, dan harus dimanfaatkan untuk kepentingan BHP.³⁵⁸

Proses penggabungan dapat dilakukan dengan usul oleh MWA dari masing-masing BHP yang akan melakukan penggabungan, dan disetujui oleh MWA masing-masing setelah memperoleh pertimbangan dari masing-masing DP atau SA. Apabila salah satu atau lebih BHP yang melakukan penggabungan merupakan penyesuaian dari bentuk badan penyelenggara (misalnya yayasan), di mana penyelenggara masih tetap dalam bentuk semula, maka penggabungan sebagaimana dimaksud di atas harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari penyelenggara.

Penggabungan BHP hanya dapat dilakukan berdasarkan keputusan rapat MWA, yang jumlah kehadiran anggotanya dan jumlah suara yang menyetujui, ditetapkan dalam anggaran dasar BHP, dengan memperhatikan keterwakilan asal para

³⁵⁷ *Ibid*

³⁵⁸ *Ibid*

anggota MWA dari berbagai unsur, yaitu pendiri atau wakil dari pendiri, pemimpin SP, wakil dari DP atau SA, wakil dari DA, wakil dari tenaga kependidikan, wakil dari unsur masyarakat, dan wakil unsur lain (jika ada). MWA dari masing-masing BHP yang akan menggabungkan diri dan yang akan menerima penggabungan, bersama-sama menyusun rancang-an penggabungan untuk mendapat persetujuan masing-masing MWA dari BHP yang melakukan penggabungan. Rancangan penggabungan yang telah disetujui MWA dituangkan dalam akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia.

Penggabungan BHP harus mengutamakan kepen-tingan karyawan dan peserta didik. Ketentuan Iebih lanjut mengenai tata cara penggabungan BHP akan diatur dalam Peraturan Pemerintah. BHP dapat bubar dengan alasan.³⁵⁹

1. Jangka waktu yang ditetapkan dalam anggaran dasar BHP berakhir;
2. Tujuan BHP yang ditetapkan dalam anggaran dasar BHP tidak tercapai atau sudah tercapai. Adapun yang dimaksud dengan tujuan BHP sudah tercapai antara lain apabila BHP didirikan dengan tujuan khusus, yaitu untuk menghasilkan sejumlah lulusan SP yang diselenggarakannya, sehingga setelah jumlah tersebut terpenuhi maka BHP bubar.
3. Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berdasarkan alasan:
 - 1) BHP melanggar ketertiban umum, kesusilaan dan atau peraturan perundangundangan;
 - 2) BHP tidak mampu membayar hutangnya setelah dinyatakan pailit; atau
 - 3) harta kekayaan BHP tidak cukup untuk melunasi hutangnya setelah pernyataan pailit dicabut.

Dalam hal terjadi pembubaran BHP sebagaimana dimaksud di atas, maka:³⁶⁰

1. Wajib diikuti dengan likuidasi; dan

³⁵⁹ *Ibid*

³⁶⁰ *Ibid*

2. BHP tidak dapat melakukan perbuatan hukum, kecuali diperlukan untuk membereskan semua urusan BHP dalam rangka likuidasi.

Dalam hal BHP bubar karena alasan jangka waktu yang ditetapkan dalam anggaran dasar BHP berakhir, dan tujuan BHP yang ditetapkan dalam anggaran dasar BHP tidak tercapai atau sudah tercapai, maka MWA harus menunjuk likuidator untuk membereskan kekayaan BHP. Dalam hal BHP sedang dalam proses likuidasi, maka pada semua surat keluar dicantumkan (rasa 'dalam likuidasi' di belakang nama BHP. Apabila BHP bubar karena putusan Pengadilan, maka Pengadilan menunjuk likuidator, dan apabila BHP bubar karena pailit, maka berlaku peraturan perundang-undangan di bidang kepailitan.

Kekayaan sisa hasil likuidasi diserahkan kepada pendiri, atau BHP lain yang mempunyai maksud dan tujuan yang sama dengan BHP yang bubar jika pendiri tidak ada lagi. Jika sisa hasil likuidasi tidak diserahkan kepada BHP lain yang mempunyai maksud dan tujuan yang sama, maka sisa hasil likuidasi tersebut diserahkan kepada Negara, dan penggunaannya harus sesuai dengan maksud dan tujuan BHP yang bubar. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberesan kekayaan BHP yang bubar atau dibubarkan akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

12. Sanksi Administratif

Dalam hal keputusan yang diambil oleh organ BHP melanggar anggaran dasar BHP, anggaran rumah tangga BHP, dan/atau peraturan perundang-undangan, Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing

dapat membatalkan keputusan tersebut atau mencabut izin SP di dalam BHP. Pencabutan izin SP tersebut diumumkan di media cetak berbahasa Indonesia.³⁶¹

13. Sanksi Pidana

Setiap orang yang mengalihkan kekayaan BHP berupa uang, barang, atau bentuk lain yang dapat dinilai dengan uang, secara langsung atau tidak langsung kepada siapapun, kecuali untuk kepentingan-an BHP, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun. Sanksi ini dimaksudkan untuk menegakkan prinsip nirlaba dari BHP. Selain pidana penjara sebagaimana dimaksud di atas, dapat pula dikenakan pidana tambahan berupa kewajiban mengembalikan uang, barang, atau bentuk lain yang dialihkan.³⁶²

14. Ketentuan Peralihan

Pada saat UU BHP ini berlaku, izin satuan pendidikan formal yang sudah dikeluarkan dinyatakan tetap berlaku, sampai dengan izin tersebut berakhir masa berlakunya, atau dicabut sebelum masa berlakunya berakhir. Satuan pendidikan yang berbentuk Badan Hukum Milik Negara (BHMN) pada saat UU BHP ini berlaku tetap diakui keberadaannya, dan harus menyesuaikan bentuknya menjadi BHP menurut undang-undang ini paling lambat 3 (tiga) tahun sejak UU BHP ini diundangkan. Penyesuaian bentuk BHMN menjadi BHP dilakukan dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia untuk dimintakan pengesahan Mendiknas.

Penyelenggara dan/atau satuan pendidikan tinggi yang telah didirikan oleh Pemerintah, masyarakat, atau organisasi kemasyarakatan sebelum UU BHP ini berlaku, tetap diakui keberadaannya dan harus menyesuaikan bentuknya menjadi BHP paling lambat 6 (enam) tahun sejak UU BHP ini berlaku. Penyelenggara dan/atau

³⁶¹ *Ibid*

³⁶² *Ibid*

satuan pendidikan anak usia dini jalur formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah yang telah didirikan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, masyarakat, atau organisasi kemasyarakatan sebelum UU BHP ini berlaku, tetap diakui keberadaannya dan dapat menyesuaikan bentuknya menjadi BHP.³⁶³

Untuk memenuhi berbagai aspirasi yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, terutama masyarakat pendidikan, serta sesuai dengan amanat Pasal 53 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, maka dibuka tiga pilihan cara penyesuaian ke BHP. Secara khusus, ketiga pilihan cara penyesuaian ke BHP itu merupakan penghargaan dan penghormatan pada sejarah, ciri khas, serta jasa para pelopor pendidikan formal di Indonesia, terutama yang diselenggarakan oleh masyarakat.³⁶⁴

Bagi penyelenggara pendidikan berbentuk yayasan atau badan sejenis, dapat memilih salah satu dari ketiga pilihan cara penyesuaian ke BHP tersebut. Adapun yang dimaksud dengan badan sejenis adalah badan yang memiliki tujuan yang serupa dengan tujuan yayasan, yaitu sosial, kemanusiaan, keagamaan, antara lain berupa Wakif sebagai badan hukum sebagaimana ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Bagi satuan pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah, satu-satunya pilihan penyesuaian bentuk menjadi BHP adalah bahwa Pemerintah atau Pemerintah Daerah bertindak sebagai pendiri BHP, sedangkan satuan pendidikannya diubah menjadi BHP.

³⁶³ *Ibid*

³⁶⁴ *Ibid*

Penyesuaian bentuk menjadi BHP sebagaimana dimaksud di atas dapat dilakukan melalui salah satu cara sebagai berikut.³⁶⁵

1. Penyelenggara (yayasan dan badan lain yang sejenis) mengubah bentuknya menjadi BHP, dan satuan pendidikan formalnya (sekolah/ madrasah/ perguruan tinggi) menjadi salah satu organ BHP;
2. Satuan pendidikan (sekolah/ madrasah/ perguruan tinggi) diubah bentuknya menjadi BHP oleh penyelenggara (yayasan dan badan lain yang sejenis), dan penyelenggara tersebut tetap dalam bentuknya semula, serta memiliki wakil di dalam Majelis Wali Amanat;
3. Penyelenggara (yayasan dan badan lain yang sejenis) bersama satuan pendidikan (sekolah/ madrasah/ perguruan tinggi) menjadi BHP, dan satuan pendidikan formalnya (sekolah/ madrasah/ perguruan tinggi) menjadi salah satu organ BHP.

Penyesuaian bentuk menjadi BHP sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf c, dilakukan dengan prosedur sebagai berikut.³⁶⁶

1. Penyelenggara (yayasan dan badan lain yang sejenis) mendirikan BHP terlebih dahulu sesuai persyaratan yang ditentukan;
2. Setelah BHP disahkan oleh Mendiknas, penyelenggara (yayasan dan badan lain yang sejenis) dinyatakan bubar berdasarkan UU BHP ini setelah dilakukan likuidasi;
3. Sisa hasil likuidasi sebagaimana dimaksud dalam butir 2, diserahkan kepada BHP yang telah dibentuk sebelumnya. Pengalihan sisa hasil likuidasi ini diatur dalam anggaran dasar BHP dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.

Prosedur ini dirancang untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum, karena penyelenggara (yayasan dan badan lain yang sejenis) telah bubar, sementara pengesahan BHP oleh Mendiknas membutuhkan waktu untuk memeriksa pemenuhan syarat dan

³⁶⁵ *Ibid*

³⁶⁶ *Ibid*

kelengkapan administratif permohonan pengesahan BHP. Sedangkan penyesuaian bentuk menjadi BHP sebagaimana dimaksud pada huruf b, dilakukan sesuai ketentuan tentang pendirian BHP yang sama sekali baru.

Dalam hal penyesuaian BHP dilakukan melalui cara sebagaimana dimaksud pada huruf b di atas, maka sebagian kekayaan penyelenggara (yayasan dan badan lain yang sejenis), dipisahkan menjadi kekayaan awal BHP, dan diatur dalam anggaran dasar BHP dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan. Pengalihan pendidik dan tenaga kependidikan yang berstatus Pegawai Negeri Sipil menjadi karyawan BHP, dilaksanakan paling lambat 9 (sembilan) tahun sejak Penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang bersangkutan disahkan sebagai BHP. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengalihan status pendidik dan tenaga kependidikan tersebut akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

3.5 Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Pada dasarnya konsep harmonisasi undang-undang sering juga disebut sebagai pengharmonisasian hukum merupakan ilmu, teknik perancangan, seni, penerapan metode dalam melihat asas, norma, dan pranata hukum dalam peraturan perundang-undangan.³⁶⁷ Karena pengharmonisasian sebuah undang-undang selalu dilakukan dalam kerangka melihat kesesuaian suatu rancangan undang-undang terhadap ketentuan dalam konstitusi dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Istilah teknis yang sering digunakan adalah harmonisasi vertikal (ke atas) berarti.

Adapun fungsi harmonisasi undang-undang adalah untuk mendeteksi dan menghilangkan pertentangan, tumpang tindih, konflik, kesenjangan (*gap/ disparity*), inkonsistensi dalam naskah rancangan undang-undang dengan ketentuan di atasnya

³⁶⁷ Ahmad Yani, *Op cit.*, hal 68

(vertikal) dan ketentuan yang setingkat (horizontal).³⁶⁸ Harmonisasi yang dilakukan dalam pembentukan undang-undang BHP adalah menselaraskan dengan undang-undang Pendidikan, undang-undang Yayasan, Bdan Pelayanan Umum.

Setelah Naskah Akademik dan RUU BHP dianggap cukup dan telah selesai disusun oleh Menteri Pendidikan sebagai pengusul dari undang-undang ini, kemudian rancangan BHP diserahkan ke Menteri Hukum dan HAM sebagai bentuk koordinasi oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang undang-undang.³⁶⁹ Rancangan BHP kemudian diterima oleh Bagian Perundang-undangan di Menteri Hukum dan HAM yaitu Wicipto Setyadi, sebagai Direktur Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM.

Setelah rancangan BHP diterima, kemudian Direktur Harmonisasi Perundang-undangan melakukan pengkajian dan membentuk banyak rapat untuk membahas rancangan yang dikirim oleh Menteri Pendidikan dengan cara membentuk tim kecil dan tim besar yang bertugas membahas dan mengharmonisasikannya dengan undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan undang-undang.

Tim kecil dan tim besar lalu melakukan pengkajian dengan mengundang para pakar pendidikan, pihak BHMN, Swasta dan para pihak yang terkait dengan Rancangan undang-undang BHP ini, hal ini sebagai mana dikatakan oleh Direktur Harmonisasi Perundang-undangan.³⁷⁰

Setelah Menteri Pendidikan Nasional yang menyampaikan RUU tentang Badan Hukum Pendidikan untuk diharmonisasikan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

³⁶⁸ *Ibid.*, hal 69

³⁶⁹ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op cit.* hal 110

³⁷⁰ Wawancara dengan Wicipto Setyadi pada hari Selasa 31 Mei 2011 di Kantor Menteri Hukum dan HAM gedung Perundang-undangan. Dalam wawancara ini juga disebutkan bahwa RUU dan Naskah Akademik yang diterima dari Menteri Pendidikan sangak banyak kesalahannya sehingga dia mesti membuat tin-tim lagi dalam memperbaiki penyusunan itu.

undangan. Kemudian kami menindaklanjuti itu dengan melakukan rapat-rapat beberapa pertemuan tim kecil, tim besar, yang saya kira sudah melibatkan cukup banyak pihak antara lain dari perguruan tinggi BHMN, kemudian perguruan tinggi swasta, ada Trisakti dan sebagainya, kemudian juga Asosiasi Perguruan Tinggi Swasta juga diundang, dan saya kira banyak instansi-instansi terkait lainnya.

Berdasarkan hal ini, maka pengharmonisasian Rancangan undang-undang memang benar-benar dilakukan dengan sungguh-sungguh dengan mengundang para pihak yang terkait, tapi dalam pembentukan tim tidak ada seorang ahli perundang-undangan yang mengkritisi tentang materi muatan dan substansi undang-undang BHP apakah telah memenuhi syarat sebagai sebuah aturan yang pantas untuk diatur dalam undang-undang. Dari pernyataan diatas terlihat bahwa tidak diundang para pihak aktivis pendidikan dan kelompok-kelompok yang menentang BHP. Kelompok-kelompok itu tidak dijadikan sebagai masukan dalam menyempurnakan materi substansi dari RUU BHP yang disusun.

Menghadirkan masyarakat menjadi peting dalam pembahasan undang-undang karena masyarakat yang diatur selalu berubah-ubah sementara aturan hukum yang mengatur statis sehingga selalu ketinggalan.³⁷¹ Dalam “teori kontrak sosial” yang dikemukakan oleh JJ Rousseau bahwa mengatakan terbentuknya Negara dikarenakan adanya kontrak sosial dari para masyarakat, oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan undang-undang merupakan cara yang efektif untuk mencapai pola hubungan³⁷² antara pemerintah dan masyarakat dalam pembahasan rancangan undang-undang merupakan cara yang baik untuk mengasilakn undang-undang yang baik.

³⁷¹ Bagir Manan & Kunta Magnar, *beberapa masalah hukum tata Negara Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1993 Hal 105

³⁷² B. Hestu Cipto Hnadoyo, *Op cit*, hal 153

3.6 Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Setelah RUU Yang diajukan Oleh DPR, Pemerintah, dan DPD di terima, maka RUU tersebut kemudian di catat dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Program legislasi nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas tiap tahunnya. Dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/2005-2006 Pasal 136 dijelaskan, Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan yaitu:³⁷³

1. Pembicaraan tingkat I, yang dilakukan dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus.
2. Pembicaraan Tingkat II, yang dilakukan dalam Rapat Paripurna.

Pembicaraan tingkat satu merupakan pembicaraan yang berupa rapat-rapat yang dilakukan oleh DPR RI dengan para pihak yang terkait dalam bentuk Rapat Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia anggaran, atau Rapat Panitia Khusus bersama-sama pemerintah.³⁷⁴ Dalam Pasal 137 dijelaskan pembicaraan tingkat satu ini meliputi:

- a.
 - 1) pandangan dan pendapat fraksi-fraksi atau pandangan dan pendapat fraksi-fraksi dan DPD apabila Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam pasal 121 ayat (4), untuk rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden.
 - 2) pandangan atau pendapat Presiden atau pandangan dan pendapat Presiden beserta DPD apabila Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 ayat (4), untuk Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR.
- b. Tanggapan Presiden atas pandangan dan pendapat sebagaimana dimaksud pada huruf a angka 1) atau tanggapan pimpinan alat kelengkapan DPR

³⁷³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 2..* Op. cit. hal 40

³⁷⁴.*Ibid*

yang membahas Rancangan Undang-Undang terhadap pandangan dan pendapat sebagaimana dimaksud pada huruf a angka 2).

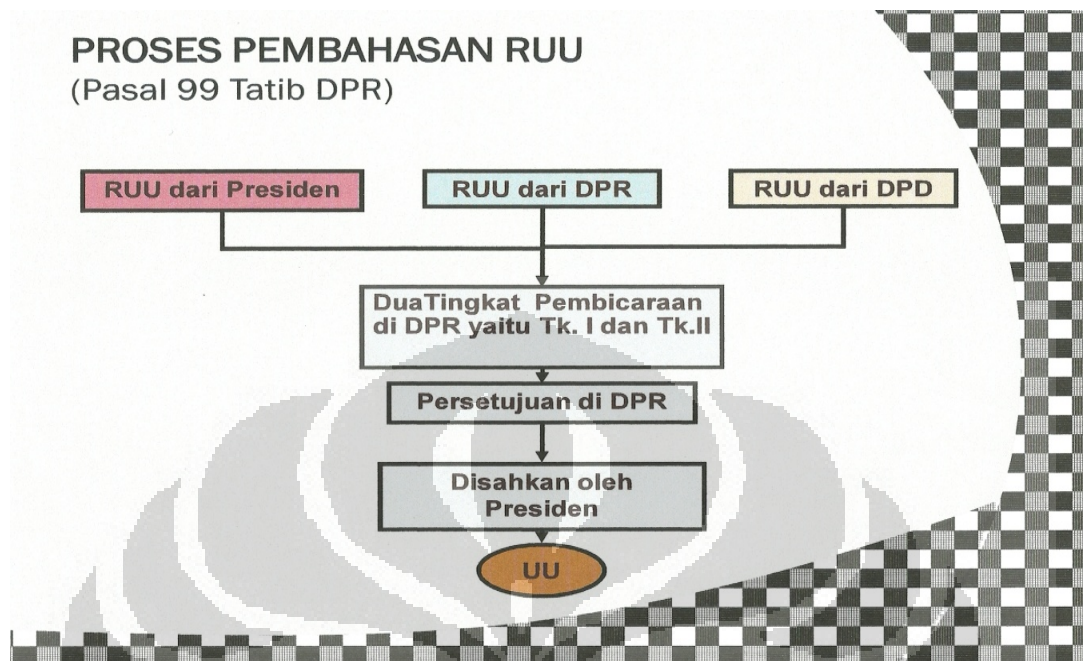
- c. Pembahasan Rancangan Undang-Undang oleh DPR dan Presiden berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

Selain itu dalam pembahasan tingkat pertama DPR dapat mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum, dan dapat juga mengundang pimpinan lembaga lainnya apabila materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan lembaga Negara atau lembaga lainnya. Pada Pembicaraan tingkat dua sebagaimana dijelaskan pada Pasal 138 yaitu pembicaraan tingkat dua ini meliputi pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului oleh laporan pembicaraan tingkat satu, pendapat akhir fraksi-fraksi yang disampaikan oleh anggotanya atau kalau dipandang perlu dapat pula disertai dengan catatan tentang sikap peraksi. Setelah rancangan undang-undang diperbaiki kemudian dibahas kembali dan disetujui bersama DPR dan pemerintah yang ikut membahas RUU ini, kemudian disampaikan oleh pimpinan DPR dalam hal ini adalah Ketua DPR yang dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.³⁷⁵ Untuk lebih jelas Alur pembahasan RUU di DPR ini bisa digambarkan dalam bagan sebagai berikut.³⁷⁶

³⁷⁵ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op cit.* hal 113.

³⁷⁶ www.djpp.depkmham.go.id

Bagan 3.1: Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang.



RUU yang diajukan oleh Presiden ssebagai Pemerintah, DPR RI dan DPD RI kemudian akan dibahas pada pembahasan di tingkat pertama dan kedua dalam hal ini akan mengadakan rapat dengar pendapat dengan kelompok-kelompok masyarakat, setelah undang-undang ini mendapat masukan-masukan kemudian RUU akan diputuskan apakah akan dilanjutkan ataukah tidak. Jikalau RUU diputuskan dilanjutkan akan masuk pada tahap pembahasan RUU dengan menyusun rumusan undang-undang tersebut.

Lebih jelas lagi dijelaskan alur pembahasan rancangan undang-undang adalah sebagai berikut:³⁷⁷

³⁷⁷ Alur pembentukan undang-undang dalam buku Badan Legislasi DPR RI, *OP cit*, hal 56.

Bagan 3.2: Alur Penyusunan Undang-Undang



Dalam Proses Pembahasan RUU BHP, terdapat kewenangan lebih kuat yang diberikan oleh undang-undang nomor 27 Tahun 2009 tentang “MPR, DPR, DPD dan DPRD” kepada Baleg dan pemerintah dalam membahas rancangan undang-undang.³⁷⁸ RUU BHP merupakan RUU yang berasal dari Pemerintah, maka proses pembahasannya adalah Presiden memberikan penjelasan dan fraksi-fraksi memberikan tanggapan terhadap RUU dari Presiden.

Tugas pembahasan RUU oleh Baleg, disatu sisi merupakan satu penguatan dan sekaligus juga berpotensi memperlancar pembahasan. Pasalnya, apabila RUU yang telah disusun oleh Baleg, kemudian dibahas oleh Baleg akan lebih memudahkan pemahaman dan penguasaan materi oleh anggota Baleg. Namun,

³⁷⁸ Ahmad Yani, *Op cit*, hal 112

pada sisi lain tentu akan menambah beban kerja, sehingga harus dapat dikelola dengan baik agar tugas lain tidak terabaikan.³⁷⁹

RUU BHP di bahas di DPR RI Komisi X (sepuluh) yang diketuai oleh Irwan Prayitno dari praksi PKS. Susunan organisasi Panitia kerja (Panja) Komisi sepuluh yang membahas RUU BHP ini adalah sebagai berikut:³⁸⁰

PIMPINAN PANJA RUU TENTANG BADAN HUKUM PENDIDIKAN (BHP) :

1. DR. IRWAN PRAYITNO (F-PKS/KETUA)
2. DRS. H.A, MUJIB ROHMAT (F-PG/WK. KETUA)
3. HERI AKHMADI (F-PDIP/WK. KETUA)
4. PROF. DR. DIDIK J. RACHBINI (F-PAN/WK. KETUA)
5. DRA. HJ. ANISAH MAHFUDZ, M, AP (F-KB/WK. KETUA)

FRAKSI PARTAI GOLONGAN KARYA :

6. PROF. DR. H, ANWAR ARIFIN, S.IP, DIDS
7. FIRDIANSYAH, SE, MM.
8. MUSFIHIN DAHLAN
9. DRG. H. TONNY APRILANI M.SC.
10. DRA. TRULYANTI HABIBIE SUTRASNO, M.PSI.

FRAKSI PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN:

11. DR. IR. WAYAN KOSTER , MM
12. SUDIGDO ADI
13. DRS. H SOERATAL, HW
14. CYPRIANUS AOER

FRAKSI PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN:

15. H. DAROMI IRJADJAS, SH, M.SI

³⁷⁹ *Ibid*, hal 69

³⁸⁰ Risalah Rapat-Rapat Pembahasan RUU BHP.

16. DRS. H.A. HAFIDZ MA'SOME

FRAKSI PARTAI DEMOKRAT :

17. PROF. MIRRIAN S. ARIEF, M.EC. PH.D.

18. ANGELINA SONDAKH, SE

FRAKSI PARTAI AMANAT NASIONAL

19. H ADE FIRDAUS, SE.

FRAKSI PARTAI KEBANGKITAN BANGSA :

20. DRS. H. MUCHOTOB HAMZAH, MM

FRAKSI PARTAI KEADILAN SEJAHTERA :

21. AAN ROHANAH, M.AG.

FRAKSI BINTANG PELOPOR DEMOKRASI :

22. MUHAMMAD ZAINUL MAJDI, MA

FRAKSI PARTAI DAMAI SEJAHTERA :

23. RUTH NINA M. KEDANG, SE

Pembahasan rancangan undang-undang secara resmi sepenuhnya dilakukan di dalam forum persidangan Dewan Perwakilan Daerah.³⁸¹ RUU BHP dibahas oleh Komisi sepuluh, dari 40 orang anggota Komisi sepuluh³⁸² yang seharusnya hadir dan membahas RUU BHP, yang hadir ada 23 orang, hal ini terjadi karena pada saat yang bersamaan Komisi X ada pembahasan undang-undang yang lain. Dalam sidang-sidang pembahasan RUU BHP, tercatat 35 sidang dan rapat yang terdiri dari pembahasan tingkat pertama dan pembahasan tingkat kedua.

³⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Op cit*, hal 203

³⁸² Risalah Rapat-Rapat....., *Op cit*.

3.6.1 Rapat Dengar Pendapat Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan.

Pembahasan Tingkat Pertama RUU BHP, pembahasan pertama kali dilakukan pada tanggal 24 Mei 2007 bertempat di Gedung DPR RI Ruang Rapat Komisi X dengan agenda Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Pada saat itu DPR mengundang Majelis Rektor, BEM UI, BEM UGM, dan BEM UNHAS untuk di adakan rapat dengar pendapatnya tentang RUU BHP, tapi sayang Majelis Rektor tidak hadir. Pimpinan Rapat ini adalah Bapak Anwar Arifin. Pada waktu rapat ini, BEM UI yang diwakili oleh Ahmad Fathul Bahri berpendapat bahwa RUU BHP akan mengakibatkan terjadinya industry pendidikan seperti industry asing yang mencari sebanyak-banyaknya keuntungan dari Mahasiswanya, adapun pernyataannya sebagaiberikut.³⁸³

..... kita mengkhawatirkan hal ini menjadi sebuah hal industri asing terhadap pendidikan di Indonesia di khawatirkan menjadi barang dagangan..... BEM UI dalam hal ini kita meyakini otonomi kampus dalam konteks akademis, itu adalah hal yang sangat dibutuhkan tetapi kita tidak menginginkan adanya sebuah upaya lepas tangan pemerintah, upaya lepas tangan negara terhadap biaya pendidikan. Yang akhirnya justru membebankan terhadap...membebankan biaya pendidikan itu ke mahasiswa...

Dari pernyataan tersebut diatas, maka secara tidak langsung masih meragukan RUU BHP yang dibahas, selain itu pembahasn RUU BHP ini masih membuat BEM UI khawatir akan tidak memberikan rasa keadilan. Dalam dialog dengan Komisi X pada saat itu BEM UI dengan tegas menolak RUU BHP dengan mengatakan “sikap kami yang mamang sudah sangat tegas dalam kontek BHP ini,

³⁸³ *Ibid*, hal 18.

kami menolak berbagai bentuk privatisasi dan liberalisasi pendidikan yang sudah sangat terlihat jelas dalam berbagai contoh BHMN”.³⁸⁴

BEM UGM yang hadir pada waktu itu ada tiga orang yaitu Kurnadi, Agung dan Aat. Menurut BEM UGM tentang RUU BHP akan memberikan ketidakadilan pendidikan kepada masyarakat Indonesia karena hanya orang-orang yang benar-benar mampu atau ekonomi menengah keatas yang bisa kuliah Universitas-Universitas BHP, sedangkan masyarakat yang ekonomi dibawah tidak akan bisa menikmati pendidikan secara adil. Adapun pendapat BEM UGM mengenai BHP adalah sebagai berikut:³⁸⁵

..... masalah BHP sendiri, kita masih melihat ada catatan kami hanya ingin sedikit memberikan masukan bahwa semalam yang diusulkan oleh BHMN kemarin. Kami sangat mendukung dalam artian otonomi kemandirian bidang akademik tetapi dalam arti yang itu justru akan membebani masyarakat untuk menyokongnya, itu yang menjadi catatan keberatan kami..... BHP ini sama dengan BHMN dengan indikasi proses yang terjadi, sama dengan apa yang kita evaluasi di UGM. Proses komersialisasi itu terjadi, ya kami jelas BHP ini kami tolak..

Dalam rapat dengar pendapat, BEM UGM mendukung adanya otonomi pendidikan, tetapi tidak setuju ada komersialisasi pendidikan karena BEM UGM beranggapan bahwa BHMN dan BHP sama-sama akan membebani mahasiswa, sedangkan Pimpinan rapat pada waktu itu mengajak BEM UGM untuk mencari solusinya.

BEM Universitas Hasanudin yang hadir pada waktu itu adalah Presiden BEM Arham dan Wakil Presiden BEM Aryanto menolak BHP. Menurut pendapat

³⁸⁴ *Ibid.*

³⁸⁵ *Ibid.*

BEM UNHAS BHP akan sangat membebani Mahasiswa pada SPP dan dalam melakukan kegiatan kampus akan mengkomersilkan pasilitas kampus sehingga aktivis kampus harus menyewa ke kampus jika memakai fasilitasnya. Dalam rapat RDPU BEM UNHAS mengatakan:³⁸⁶

“kenapa kita harus menolak BHP, ini sudah jelas bahwa undang-undang 45 itu mensyaratkan 20% dari anggaran pendidikan, pendanaannya itu dari APBN. Kalau seperti ini berarti negara mengajarkan kita untuk melawan konstitusi. Negara saja tidak bisa merealisasikan anggaran 20%.”

Pada saat yang bersamaan Pembantu Rektor UNHAS hadir dan mengatakan: “di kampus tugas kami mengajar, namun jika BHP ini akan diberlakukan, maka selain mengajar juga kami harus berdagang, namun bagaimana dengan Universitas yang tidak memiliki kemampun berdagang seperti UI,”³⁸⁷ dengan demikian terlihat kekawatiran dampak dari BHP yang akan diterapkan kepada para dosen dan kemampuan kampus dalam mencari dana. Setelah Pembantu Rektor mengatakan hal demikian salah seorang dari Komisi X yaitu Ade Firdaus Anggota F-PAN memberikan tanggapan atas masukan-masukan yang diberikan pada rapat ini dengan mengatakan:³⁸⁸

“dan undang-undang dasar 45, bahwa kewajiban pemerintah itu adalah mencerdaskan bangsa, dasarnya pak. itu mungkin yang disampaikan oleh dari anak-anak dari Unhas tetap akan menekan pemerintah untuk memberikan biaya lebih tinggi gitu pak, mungkin dalam hal ini garis bawah dari pak Fled bahwa undang-undang 45 itu kewajibannya dari pemerintah itu cuma memberikan fasilitas kepada pendidikan dasar”.

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ Risalah Rapat-Rapat Rancangan Undang-undang Tentang Badan Hukum Pendidikan, data ini peneliti dapatkan dari Pusat dokumentasi DPR RI.

³⁸⁸ *Ibid.*

Kemudian pada tanggal 4 Juni 2007 mengundang Guru Besar Tata Negara UI, Guru Besar Hukum/Pendidikan UPI, Guru Besar Kebijakan Publik UGM, dan Prof Dr. Arif Rahman (Pemerhati Pendidikan) untuk didengar masukannya terhadap RUU BHP. Pada rapat dengar pendapat ini diketua oleh Irwan Prayitno/Ketua Komisi X DPR-RI/FPKS. Pada rapat ini Komisi X mendengarkan masukan dari guru besar hukum tata Negara dari UI Prof. DR. Satya Arinanta, menurut Satya Arinanto bahwa pembahasan BHP sebaiknya di tinda dulu, karena landasannya yaitu Pasal 53 masih banyak permasalahan dan masih kurang jelas. Menurutnya jika dasarnya saja masih bermasalah, maka undang-undang BHP yang lahir dari pasal yang masih bermasalah akan sia-sia, hal ini sebagai mana dikatakan sebagai berikut:³⁸⁹

Pasal 53 tadi bapak jelaskan sebagai suatu masalah yang tidak tuntas waktu itu berarti masalah Pasal 53 ini ya dibicarakan bagaimana revisi idealnya saya lihat begitu nggak apa-apa daripada direvisi di MK mending di revisi oleh DPR dengan pemerintah lagi nanti dalam rapat-rapat kerja mungkin membicarakan ini ternyata 53 ini menimbulkan masalah jadi yang ini ditunda dulu bukan saya bilang belum waktunya ya karena yang 53 sudah ada rancangannya begitu bukan saya mengatakan belum waktunya tapi landasannya dibenahi dulu yang 53 nya baru kemudian diteruskan lagi pembahasan ini sambil mungkin DPR yang mempersiapkan draftnya..

Guru Besar Kebijakan Publik UGM Prof. Sofyan Efendi memberikan beberapa kesimpulan tentang masukannya terhadap RUU BHP yaitu:³⁹⁰

“.....didalam merumuskan RUU BHP ini kita harus kembalikan kepada UU nomer 20 tahun 2003 Pasal 53 ayat (4) harus dilaksanakan secara

³⁸⁹ *Ibid.*, hal 67

³⁹⁰ *Ibid.*, hal 70

amanah, konsekwen dan tidak menyimpang dari kewajiban konstitusional pemerintah negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, jadi tindakan pemerintah yang diperlukan untuk mengatasi masalah pendidikan nasional adalah menciptakan kepastian hukum untuk badan-badan hukum yang menyelenggarakan pendidikan formal, itu memang diperlukan... RUU BHP usulan pemerintah berbeda dengan amanat UU nomer 20 tahun 2003 karena itu perlu dikaji ulang sebab kurang dilandasi oleh kerangka konseptual yang tepat..”

Rektor/Perwakilan dari IPB, dalam kesempatan ini memberikan masukan yaitu bahwa BHP memang salah satu cara untuk meningkatkan dan memperbaharui kualitas pendidikan, dikatakan bahwa:³⁹¹

IPB pak pada prinsipnya kami sangat mendukung adanya RUU ini yang BHP tetapi tentu dengan perombakan-perombakan substansinyasebetulnya bhp mampu mewarnai sebuah pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah dan berkesinambungan, maka tujuan UU BHP seharusnya diarahkan kepada penyediaan landasan pembentukan institusi pendidikan yang mampu mewujudkan tujuan pendidikan nasional yang ada dalam UU Sisdiknas, nah ini belum nampak dalam RUU BHPRUU BHP menempatkan posisi filosofi pendidikan yang berbeda tersebut dan juga seharusnya mengelola satuan pendidikan tinggi berbeda juga filosofinya dengan pendidikan dasar dan menengah dalam konteks itu maka RUU BHP harus mampu menjawab permasalahan perbedaan filosofi kedalam aturan kelembagaan penyelenggaraan pendidikan..

Bapak Arief Rahman sebagai pemerhati Pendidikan memberikan beberapa kritiknya terkait RUU BHP yaitu:³⁹²

“...pada bab menimbang dan juga pada Pasal 3 ayat (2) saya tidak melihat disitu kata keadilan ditekankan, jadi semuanya hanya untuk pelayanan pendidikan, pendidikan yang bermutu tetapi tidak berazaskan keadilan...

³⁹¹ *Ibid*, hal 63

³⁹² *Ibid*, hal 64

Pasal 21 ayat (4), disini dikatakan bahwa kekayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) dan (3) dikelola oleh BHP secara mandiri, dan digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan peserta didik dalam proses pembelajaran, saya sudah jenuh dan sudah cukup saya hampir saja bilang muak tapi mungkin nggak tidak kalau bilang muak, kalimat-kalimat seperti ini seolah-olah akan membuat kita mengesahkan sesuatu itu dengan mudah, padahal dikalimat-kalimat ini adalah peluang supaya kekayaan itu yang dimaksud pada ayat-ayat tersebut dikelola dan digunakan sebesar-besarnya bukan untuk kepentingan peserta didik.. implikasi sosial, akan terjadi gab sosial yang luar biasa dan ini akan menjadikan sumber keresahan fisologis masyarakat baru dan implikasi kulturalnya kita tidak mempunyai akar kepada kebudayaan kita secara dalam, akar kita kelihatannya hanya masalah keuangan..”

Berdasarkan beberapa kritikan yang disampaikan dalam RDPU ini, Arief Rahman mempertanyakan asas keadilan yang dikandung oleh RUU BHP selain itu kalau pun ada beasiswa, maka beasiswa itu hanya untuk mahasiswa miskin tapi pintar dan mahasiswa/siswa miskin yang tidak pintar maka akan tetap tidak akan mendapatkan pendidikan yang layak.³⁹³

Secara keseluruhan RDPU ini sebagian besar bersipat masukan berupa dukungan untuk melengkapi kekurangan yang belum disinggung dalam RUU BHP, misalkan filosofi keadilan, dan tanggung jawab negara dalam pendidikan, namun yang menarik disini adalah pendapat pemerhati pendidikan yang menolak konsep RUU BHP karena dianggap tidak memberikan rasa keadilan. sedangkan dari beberapa anggota DPR ada yang menolak dengan tegas RUU ini yaitu Zainal Majdi dari F-BPD yang mengatakan:³⁹⁴

³⁹³ *bid*

³⁹⁴ *Ibid*, hal 55

“..terlepas dari amanat UU Sidiknas pak apakah dari segi ketepatannya RUU ini memang perlu untuk kita sekarang, khususnya dalam kerangka yang ingin diciptakan oleh pemerintah yaitu menyangkut pendidikan tinggi dan pendidikan menengah, pendidikan dasar, apa iya itu yang kita perlukan untuk meningkatkan kualitas pendidikan gitu, saya tidak bicara tentang amanat UU itu tetepi apa iya ini yang kita butuhkan...”

Pada Tanggal 5 Juni 2007 Rapat dengar Pendapat (RDP) Komisi X DPR RI dengan Kepala BPHN Dephukham yaitu Ahmad Ramli, Dirjen Hukum Perundang-undangan Dephukham Bapak Wicipto Setyadi, Dirjen Pendidikan Islam Depag yang diwakili oleh Waki oleh Bapak Somad, BLU Ditjen Anggaran Depkeu yang diwakili oleh Soni Loho, dan Deputi SDM Bappenas (Deputi SDM Bappenas tidak hadir).³⁹⁵ RDP ini diketuai oleh DR. Irwan Prayitno dari F-PKS anggota Panaja terdiri dari 23 anggota dan terdiri dari Sembilan Fraksi. Pada rapat ini selain memberikan masukan terhadap RUU, ada juga yang mengkritik dengan keras seperti system pengelolaan keuangannya yang kalau untuk dikelola oleh PT, tapi kalau rugi ditanggung oleh negara. Dalam rapat ini juga terdapat penolakan dari Pak Somad karena menganggap bahwa BHP ini tidak mengatur dengan teliti terhadap Pendidikan Swasta.³⁹⁶

Menurut Soni Loho bahwa kalau pengelolaan keuangan BHP ini harus menggunakan konsep pengelolaan keuangan perusahaan agar keuangan pemerintah yang diberikan ke BHP jelas penggunaannya. Hal ini dijelaskan sebagai berikut:³⁹⁷

Kemudian di sini kalau konsep BHP merupakan kekayaan negara yang dipisahkan yang berstatus hukum terpisah dari pemerintah pusat, menurut

³⁹⁵ *Ibid*, hal. 71

³⁹⁶ *Ibid*, hal 85

³⁹⁷ *Ibid* hal 77

kami implikasinya kalau uang dikasih ke BHP itu harus semacam penyertaan modal pemerintah. Jadi penyertaan modal negara dan pengeluarannya tercantum dalam APBN, diakui sebagai tambahan penyertaan modal di BHP-nya karena ini uang negara yang diberikan ke BHP.

Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional BPHN Dephukham yaitu Ahmad Ramli mengkritisi isi dari rancangan undang-undang BHP dari segi legal draftingnya. Pandangan dari BPHN tentang RUU BHP adalah sebagai berikut:³⁹⁸

....pertama dari segi legaldrafting memang mesti ada beberapa penyempurnaan misalnya dalam ketentuan umum ini kita justru kehilangan satu terminologi yang sangat penting, misalnya terminologi tentang yang dimaksud dengan majelis wali amanat...kedua adanya penyebutan-penyebutan yang dua kali tapi barangkali belum jelas juga, misalnya Pasal 1 ayat (6) dan (7) itu dua-duanya adalah mendefinisikan apa yang dimaksud dengan pemimpin satuan pendidikan....ketiga Pasal 3 ini Pasal 3 ayat (4) tentang prinsip-prinsip yang harus dianut oleh BHP, antara lain adalah prinsip transparan. Prinsip transparan saya kira ini sangat baik, saya kebetulan dengan Komisi I juga membahas RUU tentang Keterbukaan Informasi Publik, saya menjadi Ketua Interdatenya di RUU itu dan kita membahas begitu banyak hal bahwa yang namanya transparan itu seringkali terbatas nanti dengan hal-hal yang menjadi exception....kemempat tentang biaya penyelenggaraan pendidikan asing, dikatakan di sang adalah pendidikan asing itu maksimal 49%, barangkali kita mesti lihat juga apa yang menjadi reasoning sehingga kita menempatkan 49%, karena kita seringkali melihat bahwa untuk mencari partner yang punya 51% itu tidak gampang....

Wicipto Setyadi sebagai Direktur Harmonisasi Peraturan Perundangan memberikan pandangannya mengenai rancangan undang-undang yang sudah disusunnya, dia mengatakan sebagai berikut:³⁹⁹

³⁹⁸ *Ibid*, hal 80

melakukan rapat-rapat beberapa pertemuan tim kecil, tim besar, yang saya kira sudah melibatkan cukup banyak pihak antara lain dari perguruan tinggi BHMN, kemudian perguruan tinggi swasta, ada Trisakti dan sebagainya, kemudian juga Asosiasi Perguruan Tinggi Swasta juga diundang, dan saya kira banyak instansi-instansi terkait lainnya.

Wakil Direktur Pendidikan Islam/Depag yaitu bapak somad memberikan pndangannya terkait rancangan undang-undang BHP yaitu sebagai berikut:⁴⁰⁰

di lingkungan PTAI kami pak yang mayoritas itu swasta, karena hanya 53 yag negeri tadi yang semua jumlahnya lebih dari 500 adalah swasta itu, sementara malah belum ada pak resisitensi atau penolakan terhadap BHP ini, dan kami sejak duduk di situ Februari tahun lalu....

SOERATAL anggota F-PDIP mempertanyakan masalah kepegawaian yang ada dalam BHP, karena pegawai dalam perguruan tinggi sangat banga dan berpotensi akan menjadi masalah jika tidak di fikirkan terlebih dahulu. Adapun pernyataannya sebagai berikut:⁴⁰¹

jangan sampai ada gugatan ke Mahkamah Konstitusi atau mungkin demo kemudian meledak-ledak jangan sampai terjadi. Tadi yang disinggung juga mengenai peranan, kalau PTN status pegawainya bagaimana dan sebagainya itu mohon nanti dijelaskan saja pak usul dari bapak, sebab kemarin juga di sini para pakar-pakar wah ini kalau lihat Perjan menjadi Perum gegerakan, Perum menjadi Persero itu banyak yang geger apalagi ini pegawai negara apalagi profesor lalu disuruh menandatangani perjanjian semacam...

Hasil dari pertemuan dengar pendapat BPHN, Depkeu, Direktur HPP, dan Wakil Direktur Pendidikan Islam pada dasarnya bersipat masukan, pendapat, dan kritik terhadap rancangan undang-undang yang sangat bagus. Pada waktu itu,

³⁹⁹ *Ibid*

⁴⁰⁰ *Ibid*, hal 100

⁴⁰¹ *Ibid*, hal 85

rapat dengar pendapat diakhiri dan dilanjutkan pada tanggal 6 Juni 2007 yaitu esok harinya.

Pada Tanggal 6 Juni 2007 RDP kembali digelar dan yang diundang pada waktu itu adalah Kadinas Pendidikan Menengah dan Tinggi Provinsi DKI Jakarta yaitu Margani M. Mustar, Ketua Majelis Pertimbangan Pendidikan Agama Departemen Agama yaitu Bapak Djamaludin, Direktur Highscope yaitu Antarina, Direktur Gobel Matsushita yaitu Alviana Cokro, dan Ketua Asosiasi Psikolog Sekolah Indonesia (APSI) yaitu Reno. Ketua rapat adalah DR. H. Anwar Arifiniwk, ketua tim perumusya adalah DR. Irwan Prayitno. Dalam rapat ini secara umum tidak ada penolakan secara dominan hanya dari Bapak Djamaludin yang mengkritik dengan mengatakan “RUU BHP lebih bayak mudharatnya dari pada manfaatnya”⁴⁰²

Kesempatan pertama dalam rapat dengar pendapat ini diberikan kepada Ketua Asosiasi Psikolog Sekolah Indonesia (APSI) yaitu Reno. Pada saat memberikan masukannya kepada rancangan undang-undang BHP, Reno mengatakan sebgai berikut:⁴⁰³

...harapan yang sangat besar agar profesi kami psikolog dapat diakui sebagai profesi yang profesional di sekolah, dalam hal ini kami menginginkan agar dimasukkan dalam Bab VI Ketenagaan Pasal 26 tentang Psikolog Sekolah, Secara teknis tentunya kami serahkan sepenuhnya kepada anggota dewan yang terhormat bagaimana bunyi nantinya, karena dalam ayat hanya tertulis karyawan BHP terdiri atas pendidik, tenaga kependidikan lainnya, dan tenaga penunjang.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ *Ibid.*, hal 106

Direktur Gobel Matsushita yaitu Alviana Cokro memberikan pandangannya terhadap rancangan undang-undang BHP sebagai berikut.⁴⁰⁴

saya datang kemari bukan untuk memberi masukan detail mengenai BHP-nya karena tempat kami belum mempunyai sekolah formal pak. Jadi ini juga saya ingin mengoreksi suratnya karena di sini dikatakan kami sebagai penyelenggara pendidikan asing di Indonesia. Penyelenggara dalam pemikiran kami adalah suatu badan asing...

Kepala dinas Pendidikan Menengah dan Tinggi Provinsi DKI Jakarta yaitu Margani M. Mustar memberikan masukan terhadap rancangan undang-undang BHP pada rapat dengar pendapat ini sebagai berikut.⁴⁰⁵

....harus bisa diakomodir oleh Undang-Undang BHP ini, yaitu bagaimana undang-undang ini bisa menjamin ketersediaan atau terciptanya pemerataan dan perluasan akses pendidikan kebetulan DKI Jakarta sudah memadai dari segi kuantitas dan diharapkan juga undang-undang itu bisa menjamin terjadinya pendidikan yang berkualitas...

Direktur Highscope yaitu Antarina memberikan pendapatnya terkait rancangan undang-undang yang dibuat dan kenyataannya dilapangan, adapun pendapatnya sebagai beriku:⁴⁰⁶

...intinya kalau dilihat dari undang-undang ini lebih banyak mudaratnya daripada manfaatnya, kalau kami melihatnya seperti itu, belum tentu masalah dengan undang-undang ini masalah pendidikan akan selesai, karena banyak sekali, walaupun pemerintah punya 20% saja dana, masalah pendidikan itu masalah kualitas itu sangat sulit menyelesaikannya, jadi ini belum tentu menyelesaikan masalah pendidikan nasional....

⁴⁰⁴ *Ibid*, hal 107

⁴⁰⁵ *Ibid* hal 110

⁴⁰⁶ *Ibid*, hal 113

Ketua Majelis Pertimbangan Pendidikan Agama Departemen Agama yaitu Bapak Djamaludin memberikan pandangannya terkait rancangan undang-undang BHP sebagai berikut:⁴⁰⁷

awalnya itu sebagian besar Ormas menolak adanya BHP sebenarnya, tetapi pada awal bulan kemarin telah bertemu dengan Bapak Menteri Agama dan kemudian Menteri Agama memberikan penjelasan ini dalam rangka peningkatan kualitas pendidikan nasional kita dan dalam rangka good governance ini perlu ada transparansi dan sebagainya termasuk di dalam pendidikan akhirnya sebagian besar itu sudah bisa memahami, nah oleh karena itu kami sampaikan di sini bahwa *Insyallah* melalui MP3A Ormas-Ormas ini bisa menerima tentang BHP itu.

Kesimpulan dari rapat dengar pendapat pada tanggal 6 Juni 2007 adalah pertama merupakan rapat dengar pendapat yang terakhir dengan masyarakat dan kelompok pendidikan. Pada saat rapat ternyata ada undang-undang yang salah sasaran, tapi initya ada kelompok yang menerima dan mendukung RUU BHP ini menjadi undang-undang namun ada juga yang menolak dan menganggap akan memperparah biaya pendidikan.

3.6.2 Lokakarya Panitia Kerja (PANJA) Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Mulai Tanggal 8 dan 9 Juni 2007 Komisi X Loka Karya PANJA (Panitia Kerja) RUU BHP yang bertempat di Ruang Rapat Komisi X dan di Hotel Parama Bogor. Rapat Panitia Kerja Komisi X dengan pemerintah dalam hal ini di wakili oleh Menteri pendidikan dan Menteri Hukum dan HAM. Pada tanggal 8 Juni 2007 menyebutkan ada masalah yang harus diselasaikan dengan pemerintah selaku inisiator dari rancangan undang-undang BHP, karena dalam rapat dengar pendapat

⁴⁰⁷ *Ibid*, hal 141

dengan pemerintah RUU BHP mendapatkan kritikan yang tajam bahkan penentangan dari masyarakat. Adapaun tujuh masalah yang dibahas adalah sebagai berikut:⁴⁰⁸

1. masalah penggunaan huruf besar pada nama badan hukum pendidikan yang dibuat oleh pemerintah, karena Ada yang menyebut huruf kecil ini nama jenis, huruf besar itu nama diri.
2. komplikasi hukum antara undang-undang Yayasan, undang-undang Perbendaharaan Negara, Undang-undang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Undang-undang Guru dan Dosen, dan Undang-undang tentang BPK.
3. persoalan tentang prinsip nirlaba dalam undang-undang Badan Hukum Pendidikan. BEM (Badan Eksekutif Mahasiswa) yang sangat menolak adanya komersialisasi dan liberalisasi dalam pendidikan.
4. mengenai eksistensi ketenagaan dalam RUU badan hukum pendidikan. Jadi, antara karyawan BHP dengan dosen PNS karena kemarin itu antara forum rector dengan aktisi itu beda pendapat. Jadi, kami mempertanyakan apakah pendapat pribadi forum rector atau pendapat organisasi,
5. mengenai pemisahan asset dari penyelenggara pendidikan kesatuan pendidikan. Karena penyerahan asset negara ke BHP dan penyerahan asset yayasan ke BHP itu masih belum jelas.
6. konsep dan evaluasi terhadap organ majelis wali amanah.
7. konsep naskah akademik RUU badan hukum pendidikan yang masih dipandang banyak kerancuan.

Dalam rapat ini pemerintah yang diwakili oleh Dirjen Dikti menjelaskan bahwa:⁴⁰⁹

definisi badan hukum pendidikan. Disini intinya bahwa BHP itu ditujukan untuk melayani pendidikan tinggi juga pendidikan dasar menengah. Tentunya pada tatanan pendidikan formal. Jadi, yang non-formal itu tidak dalam bentuk badan hukum pendidikan.

⁴⁰⁸ *Ibid*, hal 153

⁴⁰⁹ *Ibid*, hal 155

Dengan demikian BHP merupakan Badan Hukum yang bersifat melayani masyarakat melalui pendidikan. lebih lanjut dalam kesempatan yang sama pihak pemerintah menerangkan azas dan tujuan dibentuknya badan hukum pendidikan, sebagai berikut:⁴¹⁰

Asas dan Tujuan Badan Hukum Pendidikan. Azasnya adalah kebersamaan yang sinergi antar organ BHP untuk meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pendidikan. Ukurannya mewujudkan kemandirian dalam penyelenggaraan pendidikan dengan menerapkan manajemen berbasis sekolah atau madrasah pada pendidikan dasar dan menengah serta otonomi pada pendidikan tinggi sehingga tumbuh dan berkembang kreativitas, inovasi, yaitu fleksibilitas dan mobilitas.

Sedangkan dirjen perundang-undangan DEPKUMHAM yaitu Soetjipto memberikan keterangan bahwa:⁴¹¹

.....Dalam undang-undang tersebut masih huruf kecil. Badan hukum dan P pendidikan huruf kecil. Nah, pada proses terutama untuk menentukan tadi, kenapa ini menjadi P besar, H besar, B besar, BHP. Kami mencoba untuk melakukan pencermatan-pencermatan terhadap beberapa undang-undang mengenai badan hukum yang ada sekarang. Jadi, kami mencoba mencermati hukum positif mengenai badan hukum yang ada. Antara lain perseroan terbatas, berdasarkan Undang-undang no. 1 tahun 1995 tentang PT.

Ketua APTISI yaitu Thomas suyatno memberikan pandangannya pada Panja yang pada intinya adalah permasalahan-permasalahan yang terjadi terkait definisi BHP, namun APTISI menjelaskan sebagai berikut:⁴¹²

mengenai badan hukum pada waktu itu tim yang ada di forum pengharmonisasian sepakat untuk menciptakan badan hukum baru melalui

⁴¹⁰ *Ibid*

⁴¹¹ *Bid* hal 161

⁴¹² *Ibid*, hal 164

undang-undang ini dengan yang tali sebutannya B besar, H besar, P besar, Badan Hukum Pendidikan.

Pada waktu rapat ini memfokuskan pada permasalahan status Badan Hukum Pendidikan. Forum Rektor yang diwakili oleh Idrus Patorusi memberikan pandangan dan kesimpulannya setelah mendengar paparan dan laporan dari pihak pemerintah yang diwakili dari kementerian Hukum dan HAM dan Kementerian Pendidikan Nasional. Pemerintah sebagai inisiator bertanggung jawab substansi yang diatur terkait undang-undang BHP karena Pemerintah sebagai inisiator dari undang-undang BHP. Adapun catatan pandangan dan kesimpulan yang diberikan oleh forum Rektor adalah sebagai berikut.⁴¹³

1. ketetapan Undang-undang no. 20 tahun 2003 pasal 53 ayat (4) harus dilaksanakan secara amanah, konsekuen dengan tidak menyimpang dari landasan konstitusional.
2. RUU BHP usulan pemerintah nampaknya ini menurut pandangan kami mengandung kelemahan konseptual baik aspek fisiologis, sosiologis, legal formal serta histories. Dimana kita lihat bahwa RUU BHP usulan pemerintah itu agak kurang terfokus pada persoalan pokok sehingga cenderung menimbulkan masalah baru. Kita lihat disini bahwa RUU BHP usulan pemerintah menetapkan badan hukum dan susunan organisasi yang seragam untuk seluruh jenjang pendidikan milik pemerintah dan milik masyarakat.
3. RUU BHP perlu menetapkan badan hukum pendidikan adalah badan hukum yang dibentuk oleh pemerintah. Ini barangkali kaitan dengan yang dikatakan oleh Dirjen yaitu dengan tidak memisahkan kekayaan milik pemerintah dan atau oleh masyarakat dengan memisahkan kekayaan milik pendiri yang diperuntukkan sebagai kekayaan awal untuk mencapai tujuan pendidikan formal.
4. agar tidak terjadi komplikasi hukum dalam implementasi Undang-undang BHP. Tadi sudah diterangkan mengenai harmonisasi beberapa undang-undang perlu diperhatikan ketentuan pada undang-undang terkait, antara lain

⁴¹³ *Ibid* hal 169

Undang-undang no. 17 tahun 2001 tentang Keuangan Negara; Undang-undang no. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; Undang-undang no. 43 tahun 1999 tentang perubahan dan Undang-undang no. 8 tahun 1974 tentang Poko-kpokok Kepegawaian Negara; kemudian Undang-undang no. 28 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang no. 16 tentang Yayasan.

Rektor UHAMKA yaitu Suyatno berpendapat⁴¹⁴ bahwa muhammadiyah Bukan menerima tetapi perlu pengaturan khusus tentang BHP, hal ini dikarenakan Muhammadiyah sebenarnya sudah BHP melalui majelis-majelis pendidikan. Sedangkan Rektor Pasundan berpendapat bahwa BHP hanya akan melimpahkan tanggungan biaya pendidikan kepada peserta didik dan orang tuannya sementara Negara lepas tangan dan tidak membedakan antara satuan pendidikan perguruan tinggi dengan pendidikan anak usia dini, sehingga Rektor Pasundang berpendapat apa yang diatur oleh RUU BHP ini tidak realistis. Ketua APTISI, BMPS pada intinya mempertanyakan konsep subtansi-subtansi BHP yang dibuat oleh Pemerinatah, karena pada waktu rapat panja ini mempermasalahkan perubahan status yayasan yang mengelola pendidikan yang akan diubah menjadi BHP serta status PNS yang di PTN yang berubah menjadi BHP. Pada waktu itu juga BEM UNHAS hadir dan memberikan pendapat dengan mengatakan “kita lihat argumentasi siapa yang akan diterima oleh masyarakat”,⁴¹⁵ artinya pembahasan RUU BHP cenderung bersifat elitis yang tidak mengedepankan kepentingan rakyat.

Cyprianus Aoer dari F-PDI mempertanyakan tanggung jawab Negara dalam menyelenggarakan pendidikan karena pendidikan swasta hanya bisa diakses oleh orang-orang kaya, sedangkan Zainul Majdi mengungkapkan beberapa

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ *Ibid.*, hal 189.

permasalahan dalam RUU BHP yaitu pertama masalah organ, yang kedua masalah kekayaan, dan yang ketiga masalah ketentuan peralihan.⁴¹⁶ Aan Rohanah dari F-PKS memberikan catatan terhadap RUU BHP, pertama yaitu dari RUU BHP ini belum bisa memperlihatkan tentang tanggung jawab pemerintah terhadap pelayanan pendidikan,⁴¹⁷ Truliyanti Habibie Sutrasno dari F-Golkar memberikan pandangan bahwa RUU BHP ini harus disandingkan terlebih dahulu dengan undang-undang yayasan dan undang-undang Ormas karena jangan samapai undang-undang ini tumpang tindih. Sedangkan dari F-PD yang diwakili oleh Angelina Sondakh mengatakakan bahwa RUU BHP akan bisa meningkatkan mutu pendidikan oleh karena itu perlu didukung. Hafidz Ma'some dari F-PPP mengatakan, RUU BHP akan tetap diproses asalkan tidak mempersulit kehidupan rakyat pada waktu berlakunya.⁴¹⁸ Soedigdo Adi dari F-PDIP mempertanyakan maksud dari Badan Hukum dari BHP apakah akan statusnya sama dengan Badan Hukum Perusahaan yang mencari keuntungan ataukah seperti yayasan yang bersifat sosial. Pada intinya rapat ini mencari bentuk BHP yang tidak melanggar konsep hukum, selain itu dasar dari adanya pendidikan di Indonesia.

3.6.3 Rapat Kerja (Raker) Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Tanggal 2 Juli 2007 Komisi X mengadakan Raker dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan HAM

⁴¹⁶ *Ibid* hal 199

⁴¹⁷ *Ibid*

⁴¹⁸ *Ibid*

yang bersifat pembicaraan tingkat 1 RUU BHP. Adapun agenda yang dibicarakan adalah:⁴¹⁹

1. Penjelasan Pemerintah terhadap RUU tentang Badan Hukum Pendidikan;
2. Pandangan atau Pendapat Fraksi-fraksi terhadap RUU tentang BHP;
3. Tanggapan Pemerintah terhadap pandangan atau Pendapat Fraksi-Fraksi terhadap RUU BHP;
4. Penafsiran BHP sesuai dengan Pasal 53 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas; dan
5. Penyusunan dan penetapan jadwal, mekanisme dan susunan Panja RUU tentang BHP

Pandangan fraksi-fraksi terhadap RUU BHP ini sebagian besar sama kecuali F-PDIP dan F-BPD. Sudigdo Ado dari F-PDI yang mengatakan bahwa:⁴²⁰

Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan ini hendaknya difokuskan untuk mengatasi persoalan ketimpangan pendidikan bukan untuk menambah ruwet pendidikan, yakni ketimpangan akses, mutu, relevansi, efisiensi dari sistem pendidikan dan mempertegas tanggung jawab publik dan tanggung jawab akademis dari penyelenggara pendidikan.

Sedangkan zainul Majdi dari F-BPD memberikan pandangannya sebagai berikut:⁴²¹

1. pendidikan berbasis masyarakat juga mempersyaratkan adanya jaminan atas penyelenggaraan pendidikan yang transparan, partisipatif dan akuntabel oleh penyelenggara pendidikan.
2. pendidikan berbasis masyarakat bukan berarti tanggung jawab negara untuk menjamin hak warga negara atas pendidikan menjadi tereliminasi,

⁴¹⁹ *Ibid*, hal 224

⁴²⁰ *Ibid*, hal 235

⁴²¹ *Ibid*, hal 244

negara tetap sebagai penanggung jawab utama di dalam hal penyediaan anggaran, sarana dan prasarana agar seluruh warga negara dapat menikmati kesempatan atas pendidikan secara merata dan tanpa diskriminasi.

3. Konstruksi hubungan antara penyelenggara pendidikan seperti yayasan, perkumpulan, persarikatan, badan wakaf, pemerintah dan lain-lain dengan satuan pendidikan harus diletakkan dengan tepat, cermat dan tidak merugikan semua pihak.
4. pengaturan Badan Hukum Pendidikan dalam undang-undang tidak dimaksudkan untuk menciptakan keseragaman baik mengenai pendirian, penggabungan, maupun organ Badan Hukum Pendidikan yang didirikan oleh pemerintah, pemerintah daerah atau oleh masyarakat
5. mengingat komitmen dan tanggung jawab konstitusional pemerintah dan atau pemerintah daerah untuk mencerdaskan bangsa Indonesia khususnya dalam pendidikan tinggi, maka kita semua berkewajiban untuk merumuskan substansi di dalam Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan yang mampu memberi jawaban solusi atas ketidakberdayaan atau keterbatasan akses dari keluarga kurang mampu pada perguruan tinggi.

Pemerintah yaitu Menteri Hukum dan HAM Adi Mata Lata mengatakan bahwa semua fraksi sudah siap melakukan pembahasan RUU BHP.⁴²²

Pada tanggal 16 Juli 2007 Komisi X mengadakan Raker dengan Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan HAM di Ruang Rapat Komisi X dengan agenda acara Pembahasan DIM dari RUU BHP Persandingan RUU tentang BHP. Dalam Raker ini ada 10 DIM yang akan dibahas namun karena keterbatasan perpustakaan maka akan ditentukan DIM yang mana yang akan dibahas. Menurut Ahmad Darodji yaitu anggota dari Fraksi partai Golkar menjelaskan bahwa “Kontroversi dalam permasalahan BHP sangat panjang dan

⁴²² *Ibid*, hal 247

saya yakin kontroversi ini belum selesai di masyarakat. Kewajiban kita menyusun undang-undang ini bukan menjadi musibah,⁴²³ tapi bermanfaat bagi masyarakat.

Pada saat itu para anggota DPR yang membahas undang-undang BHP ini mengetahui adanya penolakan-penolakan dari berbagai kelompok masyarakat di daerah. Cyprianus Aoer memberikan pandangannya sebagai berikut:⁴²⁴

BHP itu kan landasan pijaknya itu kan Undang-Undang Sisdiknas, tapi profesor bilang Undang-Undang Sisdiknasnya tidak benar tadi, kalau jalan pemikirannya itu tadi revisi dulu Undang-Undang Sisdiknas, itu kan pola berpikirnya, kalau memang tidak belum diubah belum direvisi Undang-Undang Sisdiknas maka teoritis tadi itu tidak ada landasan pijaknya, itu yang pertama

Pada tanggal 17 Juli 2007 Komisi X mengadakan rapat kerja (Raker) dengan Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan HAM di Ruang Rapat Komisi X, dengan agenda acara Pembahasan DIM Persandingan RUU tentang BHP. Pada Raker ini disepakati untuk membahas tentang DIM 1 yaitu khusus yang berkaitan dengan definisi BHP, sedangkan dalam pengambilan keputusan DIM-DIM RUU atau yang ada di DPR merupakan putusan yang sifatnya putusan politik, oleh karena itu, maka tidak ada yang merasa yang paling benar rujukannya.⁴²⁵ Kesimpulan pada Raker ini adalah⁴²⁶

UU BHP mengatur tentang badan hukum pendidikan yang menjamin adanya keanekaragaman, antara lain berbentuk BHP pemerintah, BHP masyarakat, BHP daerah yayasan dan perkumpulan dapat diakui sebagai BHP dengan mengikuti ketentuan yang diatur dengan UU ini, UU ini

⁴²³ *Ibid*, hal 272

⁴²⁴ *Ibid* hal 274

⁴²⁵ *Ibid* hal 290

⁴²⁶ *Ibid* hal 296

UU BHP nya, ya kalau begitu kita satu persatu kita bahas pak menteri, silahkan pak menteri.

3.6.4 Rapat Internal Panitia Kerja (Pnja) Pembentukan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Pada tanggal 18, Agustus 2007 PANJA RUU BHP, adapun agenda acara adalah Pembahasan rancangan undang-undang badan hukum pendidikan. anggota DPR yang hadir adalah 20 oarang dari 23 orang yang harus hadir, sedangkan tiga orang tersebut tidak hadir tanpa izin.⁴²⁷ Yang hadir dalam PANJA adalah Pemerintah yang diwakili oleh Dirjen Dikti yaitu Satryo Soemantri Brodjonegoro, Depkumham, Depak dan komisi sepuluh adapun yang hadir diluar PANJA adalah Pak Djoko mewakili Forum Rektor dan juga sebagai Rektor ITW, dan Asosiasi Badan Penyelenggara Perguruan Tinggi Swasta yang diwakili oleh Thomas Suyitno.

Pihak pemerintah memberikan laporannya tentang perbaikan rancangan undang-undang BHP yang telah sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang, hal ini dikatakan sebagai berikut:⁴²⁸

Secara umum kami sudah mengupayakan agar semua apa yang menjadi konsern atau aspirasi yang berkembang di masyarakat itu dapat di akomodasi tanpa mengganggu atau menghilangkan norma-norma yang menjadi pokok dari keberadaan sebuah badan hukum pendidikan.

Hasil kesimpulan dari Raker ini adalah:⁴²⁹

⁴²⁷ *Ibid* hal 307

⁴²⁸ *Ibid*, hal 310

1. UU tentang BHP mengatur tentang Badan Hukum Pendidikan, yang menjamin adanya keanekaragaman
2. pendidikan adalah tanggung jawab pemerintah dengan membuka partisipasi masyarakat.
3. UU BHP hanya mengatur fungsi organ-organ BHP, organ-organ tersebut pertama, organ yang merepresentasikan pemangku kepentingan/stake holder pendidikan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, satuan pendidikan, nomor dua satuan pendidikan, tiga lembaga audit, dan keempat lembaga para pendidik.
4. harus diatur dengan jelas adalah tentang otonomi pada satuan pendidikan
5. pemisahan asset pemerintah dalam badan hukum pendidikan dan kaitannya dengan APBN

Berdasarkan butir satu samapai lima, maka RUU badan hukum pendidikan akan disempurnakan dan diperbaiki oleh pemerintah bersama DPR-RI

3.6.5 Rapat Panitia Kerja Pembahasan Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Pada tanggal 22 Agustus 2007 diadakan Rapat Intern Panja RUU BHP yang sifatnya tertutup yang dihadiri oleh 14 orang dari 23 anggota Panja Komisi X DPR⁴²⁹ dan Pemerintah yaitu Dirjen Dikti Pak Satrio, dan dilaksanakan di Ruang Rapat Komisi X, dengan agenda acara pembahasan RUU tentang Badan Hukum Pendidikan.

Tanggal 28 November 2007 diadakan Rapat Panitia Kerja yang bersifat tertutup, yang seharusnya dihadiri oleh 23 orang dari anggota Komisi X, 7 orang yang hadir fisik, 5 orang yang absen dan satu orang dari pihak Pemerintah

⁴²⁹ *Ibid*, hal 311

⁴³⁰ *Ibid*, hal 336

yaitu dari Dikti Pak Satrio. Pada saat itu telah dianggap memenuhi kourum dan dibuka secara resmi oleh ketua rapat Heri Akhmadi dengan agenda acara Pembahasan mengenai RUU tentang Badana Hukum Pendidikan.

3.6.6 Rapat Komisi X (Sepuluh) dengan Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia

Kemudian rapat dilakukan pada tanggal 5 Desember 2007 Rapat Panja tentang Pembahasan RUU BHP sebagai bahan sosialisasi, dilaksanakan di Hotel Salak Bogor, dan tanggal 14, 16, dan 20, 29 Januari, tanggal 13, 21 Februari, tanggal 18, 27, dan 31, Maret, 2 April 2008 Rapat Panja. Pada tanggal 3 Juni 2008 Lokakarya dengan DEPDIKNAS. Pada tanggal 5, 18, 19 Juni 2008 Rapat Panja. Tanggal 22 Juni Rapat Timus, Tanggal 2 Juli 2008 Rapat Panja, Selasa 8 juli 2008 Rapat Timus, tanggal 10 Juli dan 21 Oktober 2008 Rapat Panja, tanggal 22 oktober Raker Komisi X dengan Mendiknas dan Menkum Ham, 1 Desember 2008 Rapat Panja, dan Rapat Komisi X dengan Mendiknas dan Menkum HAM dan yang terakhir tanggal 10 Desember 2008 Rapat Komisi X dengan Mendiknas dan Menkum HAM pada rapat yang terakhir ini diagendakan sosialisasi undang-undang BHP ke sepuluh Provinsi dan tiga lembaga pendidikan besar swasta yaitu Muhammadiyah, NU, dan Katolik. Untuk lebih jelas, akan diuraikan dibawah ini.⁴³¹

⁴³¹ *Ibid.*

Tabel 3.1: Sistematika Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Badan Hukum Pendidikan

No. Urut rapat	Waktu rapat	Acara rapat
1	Kamis, 24-5 2007 14.00 WIB	BEM UI, BEM UGM, dan BEM UNHAS (Majelis Rektor PTN tidak hadir) Masukan untuk pembahasan RUU tentang Badan Hukum Pendidikan Lain-lain
2	Senin, 4-6-2007 15.00 WIB	<p>RDP Komisi X DPR RI dengan Guru Besar Tata Negara UI, Guru Besar Hukum/Pendidikan UPI, Guru Besar Kebijakan Publik UGM, Prof Dr. Arif Rahman (Pemerhati Pendidikan)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Masukan untuk persiapan pembahasan RUU tentang Badan Hukum Pendidikan 2. Lain-lain
3	Selasa, 5-6-2007 14.00 WIB	<p>RDP Komisi X DPR RI dengan Kepala BPHN Dephukham, Dirjen Perundang-undangan Dephukham, Dirjen Pendidikan Islam Depag, BLU Ditjen Anggaran Depkeu, dan Deputi SDM Bappenas (Deputi SDM Bappenas tidak hadir)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Masukan untuk Pembahasan RUU tentang Badan Hukum Pendidikan 2. Lain-lain
4	Rabu, 6-6-2007 14.00 WIB	<p>RDP/RDPU Komisi X DPR RI dengan Kadinas Pendidikan Menengah dan Tinggi Provinsi DKI Jakarta, Ketua Majelis Pertimbangan Pendidikan Agama Departemen Agama, Direktur Highscope, Direktus Gobel Matsushita, dan Ketua Asosiasi Psikolog Sekolah Indonesia (APSI)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Masukan untuk Pembahasan RUU tentang Badan Hukum Pendidikan 2. Lain-lain

5.	Jumat, 8-6-2007 14.00 WIB	Lokakarya Panja RUU Tentang Badan Hukum Pendidikan Persiapan pembahasan RUU tentang BHP (Ruang Rapat Komisi X DPR RI)
6.	Sabtu, 9-6-2007 09.00 — 12.00 WIB	Lokakarya Panja RUU Tentang Badan Hukum Pendidikan Persiapan pembahasan RUU tentang BHP (Hotel Parama Bogor)
7.	Senin, 2-7-2007 09.00 WIB	Raker Komisi X DPR RI dengan Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan HAM Penjelasan Pemerintah Terhadap RUU tentang Badan Hukum Pendidikan (BHP) <ol style="list-style-type: none"> 1. Pandangan atau Pendapat Fraksi-fraski 2. Tanggapan Pemerintah terhadap Pandangan atau Pendapat Fraksi-fraksi terhadap RUU BHP. 3. Penafsiran BHP sesuai dengan Pasal 53 ayat (1) UU No.20 Tahun 2003 Tentang Sisdiknas yang menyebutkan "(1) Penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan" dan penjelasannya menyebutkan "Badan hukum pendidikandimaksud Hukum Milik Negara (BHMN). 4. Penyusunan dan penetapan jadwal, mekanisme, dan Susunan Panja RUU tentang BHP.
8.	Senin, 16-7-2007 19.00 WIB	Raker Komisi X DPR RI dengan Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan HAM Pembahasan DIM Persandingan RUU tentang BHP
9.	Selasa, 17-7-2007 19.00 WIB	Raker Komisi X DPR RI dengan Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan HAM Pembahasan DIM Persandingan RUU tentang BHP
10.	Sabtu, 18-8-2007	Lokakarya Panja RUU BHP

	13.00 — 23.30 WIB	(Hotel Imperial Aryaduta, Karawaci, Tangerang)
11.	Rabu, 22-8-2007 14.00 WIB	Rapat Intern Panja 1. Menyusun program kegiatan panja 2. Lain-lain
12.	Rabu, 28-11-2007 14.00 WIB	Rapat Panja BHP Pembahasan materi RUU BHP
13.	Rabu, 5-12-2007 16.00 WIB	Rapat Panja 1. Pembahasan RUU BHP sebagai bahan sosialisasi 2. Lan-lain (Hotel Salak Bogor)
14.	Senin, 14-01-2008 10.00 WIB	Rapat Intern Panja L. Menyusun program kerja 2. Membahas perkembangan RUU HP 3. Lain-lain
15.	Rabu, 16-01-2008 14.00 WIB	Rapat Panja Pembahasan hasil Uji Publik RUU tentang BHP
16.	Selasa, 29-01-2008 13.00 WIB	Rapat Panja Pembahasan RUU BHP persandingan dengan hasil uji public
17.	Rabu, 13-02-2008 14.00 WIB	Rapat Panja 1. Pemandangan Umum Fraksi-fraksi terhadap Draft Baru RUU 2. Pembahasan pasal demi pasal RUU BHP
18.	Kamis, 21-02-2008 14.00 - 23.30 WIB	Lokakarya Panja BHP Pembahasan masalah krusial RUU BHP (Hotel Horison Bekasi)
19.	Selasa, 18-03-2008 19.00 WIB	Rapat Panja Pembahasan RUU BHP sebagai bahan sosialisasi

		(Hotel Horison Bekasi)
20.	Kamis, 27-03-2008 14.00 WIB	Rapat Panja Pembahasan materi Panja RUU BHP
21.	Senin, 31-03-2008 14.00 WIB	Rapat Panja Pembahasan mated Panja RUU BHP
22.	Rabu, 2-04-2008 19.00 WIB	Rapat Panja Pembahasan materi Panja RUU BHP
23.	Selasa, 3 Juni 2008 13.00 WIB	LOKAKARYA KOMISI X DPR RI DENGAN DEPDIKNAS Pembahasan Pendanaan Pendidikan (Hotel Horison Bekasi)
24.	Kamis, 5 Juni 2008 14.00 WIB	Rapat Panja Pembahasan Materi Panja RUU BHP
25.	Rabu, 18 Juni 2008 10.00 WIB	Rapat Panja Pembahasan materi Panja RUU BHP Novotel Bogor Hotel
26.	Kamis, 19 Juni 2008 09.00 WIB	Rapat Panja Pembahasan materi Panja RUU BHP (Hotel Novotel Bogor)
27.	Minggu, 22 Juni 2008 15.00 - 23.00 WIB	Rapat Timus Pembahasan materi Timus RUU BHP (Hotel Century Park)
28.	Rabu, 2 IA 2008 10.00 WIB	Rapat Panja Pembahasan materi Panja RUU BHP
29.	Selasa, 8 Juli 2008 15.00 WIB	Rapat Timus Pembahasan materi Timus dan sinkronisasi RUU BHP (Hotel Century Park)
30.	Kamis, 10 Juli 2008 14.00 WIB	Rapat Panja Laporan Timus ke Panja Lain-lain
31.	Selasa, 21 Oktober 2008 15.00 WIB	Rapat Panja 1. Pembahasan materi Panja RUU BHP

		2. Lain-lain
32.	Rabu, 22 Oktober 2008 14.30 WIB	Raker Komisi X DPR RI dengan Mendiknas dan Menkum Ham 1. Pembahasan materi RUU BHP/Usulan baru Mendiknas 2. Lain-lain
33.	Senin, 1 Desember 2008 10.00 - 11.00 WIB	Rapat Panja 1. Laporan Timus ke Panja 2. Lain-lain
34.	Senin, 1 Desember 2008 14.00 WIB	Rapat Komisi X DPR RI dengan Mendiknas dan MenkumHAM 3. Laporan Panja ke Komisi 4. Tanggapan Fraksi-fraksi terhadap usulan baru Pemerintah tentang RUU BHP 5. Tanggapan Pemerintah terhadap tanggap fraksi-fraksi
35.	Senin, 10 Desember 2008 13.00 WIB	Rapat Komisi X DPR RI dengan Mendiknas dan Menkum HAM (3) 1. Pemerintah menyampaikan perumusan kembali usulan perubahan tentang Tata Kelola. 2. Lain-lain
	19.00 WIB	Rapat Komisi X DPR RI dengan Mendiknas dan Menkum HAM (3) 1. Melanjutkan Acara tanggal 10 Desember 2008 2. Pengesahaan: - Pendapat Akhir (mini) Fraksi-fraksi terhadap RUU tentang BHP - Pendapat Akhir (mini) Pemerintah - Pengesahaan - Sambutan Pemerintah/Penutup

		Berita Acara Berita Acara Perbaikan redaksi dalam pasal-pasal dan penjelasan RUU tentang Badan Hukum Pendidikan
		Naskah RUU Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Badan Hukum Pendidikan

Total rapat yang dijalani dalam membahas RUU BHP adalah 35 Kali rapat, sehingga terdapat banyak sekali perdebatan dan perbaikan mengenai RUU BHP ini, tapi dalam pembahasan dan perumusan undang-undang BHP ini tidak pernah ada yang membahas apakah substansi RUU BHP ini layak untuk diatur dengan undang-undang. Materi Subtansi RUU BHP pada dasarnya sipatnya adalah pelaksanaan BHP, artinya jika sipatnya adalah pelaksanaan maka undang-undang BHP ini lebih tepat untuk diatur dengan Peraturan Pemerintah⁴³² bukan dengan undang-undang. Memang yang menjadi Permasalahan disini adalah Perintah Pasal 53 ayat 4 undang-undang Sisdiknas yang memerintahkan supaya Penyelenggaraan BHP supaya diatur dengan undang-undang.

3.7 Konfigurasi Politik dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Ringkasan tentang Pandangan Umum Pemerintah dan fraksi-fraksi DPR terhadap RUU tentang Badan Hukum Pendidikan serta perlunya suatu Badan Hukum Pendidikan yang terdapat dalam risalah Rapat Kerja Komisi X DPR dengan Mendiknas dan Menkumham dan Ham pada Senin, 2 Juli 2007. Pandangan Umum Pemerintah diwakili oleh (Menkumham dan HAM/Andi Matalata). Secara otonom, pada pendidikan dasar dan menengah otonomi terletak pada tatanan manajerial

⁴³² Maria Farida Indrati S, dalam kuliah teori perundang-undangan terkait pertanyaan yang diajukan masalah pembatalan undang-undang BHP

kepala sekolah atau madrasah dan guru dibantu oleh komite sekolah/madrasah dalam mengelola kegiatan pendidikan. Sedangkan pada pendidikan tinggi, otonomi terletak pada kemandirian perguruan tinggi baik pada tataran manajerial maupun pada tataran substansial dalam mengelola kegiatan pendidikan.⁴³³

Pasal 51 ayat (1) UU Sisdiknas mengatur bahwa pengelolaan satuan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar dan pendidikan menengah dilaksanakan berdasarkan standar pelayanan minimal dengan prinsip manajemen berbasis sekolah atau madrasah. Selanjutnya penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Sisdiknas menyatakan bahwa yang dimaksud dengan manajemen berbasis sekolah atau madrasah adalah bentuk otonomi manajemen pendidikan pada satuan pendidikan yang dalam hal ini kepala sekolah/madrasah dan guru dibantu oleh komite sekolah/madrasah dalam mengelola kegiatan pendidikan. Pasal 24 ayat (2) UU Sisdiknas menyatakan bahwa perguruan tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah, dan pengabdian kepada masyarakat. Selanjutnya mengenai pengelolaan pendidikan tinggi oleh perguruan tinggi Pasal 50 ayat (6) UU Sisdiknas menentukan bahwa perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lembaganya. Penjelasan pasal ini menyatakan bahwa otonomi perguruan tinggi adalah kemandirian perguruan tinggi untuk mengelola sendiri lembaganya.⁴³⁴

Sejak UU Sisdiknas diundangkan, banyak dibicarakan dalam masyarakat pada umumnya dan masyarakat perguruan tinggi pada khususnya tentang pendirian Badan Hukum Pendidikan, sebagian kalangan mendukung pendirian Badan Hukum Pendidikan namun ada pula yang kurang sependapat dengan pendirian BHP tersebut.

⁴³³ Risalah-Risalah Pembahasan Undang-undang, *BHP, Op cit.*

⁴³⁴ *Ibid.*

Dari kalangan yang kurang sependapat dengan pendirian BHP muncul argumentasi mulai dari yang secara logika memang terkait langsung dengan hakekat pendirian BHP, namun ada pula argumentasi yang tidak terkait langsung dengan BHP yaitu argumentasi yang lebih bernuansa emosional. Oleh karena itu sebagai salah satu upaya agar semua pihak dapat memberikan penilaian obyektif serta proporsional terhadap BHP, berikut ini akan dipaparkan apa, bagaimana proses pendirian serta mengapa dibutuhkan Badan Hukum Pendidikan.⁴³⁵

BHP merupakan salah satu bentuk khusus dari Badan Hukum Pendidikan, sedangkan Badan Hukum Pendidikan merupakan salah satu bentuk khusus dari badan hukum, sampai saat ini Indonesia belum memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang badan hukum secara umum, peraturan perundang-undangan yang ada adalah peraturan Perundang-undangan tentang badan hukum yang khusus, misalnya tentang badan hukum perseroan terbatas, yayasan, koperasi, badan usaha milik negara dan lain-lain.

Terdapat berbagai teori hukum yang memberikan dasar pembenaran adanya badan hukum yaitu teori fiksi, teori organ, teori pemilikan bersama, teori kekayaan bertujuan, teori kekayaan jabatan, dan teori kenyataan yuridis. Ini mungkin agak aneh kedengarannya. Dari keseluruhan teori di atas, teori kenyataan yuridis dipandang dapat merupakan dasar bagi pengaturan tentang badan hukum, artinya bagi badan hukum yang merupakan suatu kenyataan yuridis perlu ditetapkan peraturan perundang-undangan yang dapat digunakan sebagai dasar pendiriannya.⁴³⁶

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa Badan Hukum Pendidikan adalah badan hukum keperdataan yang dapat didirikan oleh masyarakat dan

⁴³⁵ *Ibid*

⁴³⁶ *Ibid*

diakui oleh negara yaitu perguruan tinggi swasta, atau sekolah atau madrasah swasta terpisah dari pendiri dalam hal ini badan penyelenggara, misalnya yayasan, wakaf dan lain-lain untuk menyelenggarakan pendidikan. Kemudian yang kedua, yaitu yang didirikan oleh pemerintah misalnya Badan Hukum Miliki Negara (BHMN) untuk menyelenggarakan pendidikan tinggi tetapi tidak memiliki kewenangan menetapkan kebijakan publik yang mengikat secara umum.⁴³⁷

Pengaturan Badan Hukum Pendidikan oleh sistem pendidikan nasional. sebagaimana telah dikemukakan di atas, menurut UU Sisdiknas, perubahan mendasar sistem manajemen pendidikan adalah penerapan manajemen pendidikan berbasis sekolah atau madrasah pada tingkat pendidikan dasar dan menengah serta otonomi perguruan tinggi pada tingkat pendidikan tinggi. Manajemen berbasis sekolah atau madrasah adalah bentuk otonomi manajemen pendidikan pada sekolah-sekolah atau madrasah dan guru dibantu oleh komite sekolah atau madrasah dalam mengelola kegiatan pendidikan, sedangkan otonomi perguruan tinggi adalah kemandirian perguruan tinggi untuk mengelola sendiri lembaganya.

Di samping itu, Penjelasan Umum UU Sisdiknas menghendaki pembaruan sistem pendidikan yang meliputi penghapusan diskriminasi antar pendidikan yang dikelola oleh Pemerintah dan pendidikan yang dikelola oleh masyarakat, serta pembedaan antara pendidikan keagamaan dan pendidikan umum. Dengan demikian masyarakat akan mendapat kepastian hukum dalam memperoleh pelayanan pendidikan secara nondiskriminatif dari sekolah atau madrasah atau perguruan tinggi baik yang didirikan oleh Pemerintah, pemerintah daerah maupun masyarakat.

⁴³⁷ *Ibid*

Untuk mewujudkan amanat UU Sisdiknas sebagaimana dikemukakan di atas, maka Pasal 53 UU Sisdiknas mengamanatkan agar penyelenggara dan atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk Badan Hukum Pendidikan. Sehubungan dengan itu Pasal 53 ayat (4) UU Sisdiknas menyatakan agar ketentuan tentang Badan Hukum Pendidikan ditetapkan dengan arah pengaturan RUU BHP mencakup hal-hal sebagai berikut:⁴³⁸

1. tujuan, fungsi, prinsip badan hukum pendidikan.
2. pendirian dan pengesahan badan hukum pendidikan.
3. stuktur organisasi.
4. pendanaan dan kekayaan.
5. pengawasan dan akuntabilitas.
6. ketenagaan.
7. penggabungan dan pembubaran.
8. sanksi administratif.
9. sanksi pidana.
10. ketentuan peralihan.

Itulah substansi-substansi yang diatur dalam RUU BHP. Sedangkan pandangan umum dari setiap Fraksi-Fraksi:

1. F-PG (Ferdiansyah, SE, MM.)⁴³⁹

Pendapat mini Fraksi Partai Golkar DPR RI atas RUU BHP. Konstitusi UUD 1945, menyatakan bahwa pendidikan adalah hak warga negara dan pemerintah wajib membiayai pendidikan dasar, sejalan dengan itu UU Sisdiknas menyatakan bahwa penyelenggaraan pendidikan harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu, serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal,

⁴³⁸ *Ibid*

⁴³⁹ *Ibid*, hal 84

nasional dan global, sehingga perlu dilakukan pembaruan pendidikan secara terencana, terarah dan berkesinambungan.⁴⁴⁰

Kehadiran UU BHP sebagaimana diamanatkan UU Sisdiknas pada Pasal 53, dalam pandangan kami harus senantiasa dilandasi kepada semangat agar setiap warga negara dapat dijamin untuk memperoleh pendidikan secara merata dan bermutu. Seyogyanya RUU BHP diarahkan kepada penyediaan landasan pembentukan institusi pendidikan yang mampu mewujudkan tujuan pendidikan nasional, dan bukan untuk komersialisasi pendidikan karena tanggung jawab pendidikan berada di tangan negara. Keberadaan UU BHP sebagaimana diamanatkan UU Sisdiknas, akan memperjelas arah tujuan dari pendidikan di masa yang akan datang. Namun demikian keberadaannya harus juga memperhatikan ketentuan yang telah ada sebelumnya yang juga mengatur berbagai aspek di dunia pendidikan.

Fraksi Partai Golkar akan tetap konsisten terhadap semangat dan amanah dalam Pasal 53 UU Sisdiknas tersebut serta akan berusaha keras untuk mensinkronkan dan mengharmonisasikan dengan undang-undang yang telah ada di antaranya seperti Undang-Undang Guru dan Dosen, UU Yayasan, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Keuangan Negara, dan peraturan perundang-undangan yang lain. Dalam RUU BHP yang sudah tersosialisasikan di masyarakat pendidikan mendapat respon beragam dari masyarakat, mulai yang memandang positif hingga kontra terhadap RUU tersebut yang diajukan oleh pemerintah. Fraksi Partai Golkar akan berusaha menyerap berbagai masukan dari masyarakat yang kontra terhadap RUU BHP yang diusulkan pemerintah dan berusaha untuk mencari solusi yang tepat tanpa melanggar peraturan

⁴⁴⁰ *Ibid*

perundangundangan yang lain. Sesuai berbagai masukan yang ada, secara substansial dapat dikategorikan dalam 3 keinginan masyarakat pendidikan, yaitu:⁴⁴¹

1. masyarakat pendidikan menginginkan agar RUU BHP ini dapat menjadi payung apabila nanti setelah menjadi Undang-Undang, dari pada segenap keanekaragaman penyelenggaraan pendidikan yang sudah sejak dahulu, bahkan lebih tua dari usia republik ini.
2. masyarakat menghendaki agar negara tetap menjadi penanggung jawab utama dalam dunia pendidikan. UU BHP tidak boleh menjadi pintu keluar bagi Pemerintah untuk lepas tangan dari tanggung jawabnya menyediakan pendidikan yang merata dan bermutu bagi setiap warga negara. UU BHP tidak boleh menjadi sarana bagi privatisasi dan komersialisasi dunia pendidikan.
3. mengenai ketatalaksanaan Badan Hukum Pendidikan proses pendirian, pembubaran dan hubungan Badan Hukum Pendidikan dengan Pemerintah ini akan supaya dipertegas dan diarahkan secara bersama-sama.

Fraksi Partai Golkar menyikapi secara arif dari segala masukan masyarakat terhadap RUU yang menghendaki keanekaragaman dalam satu payung hukum dan pendidikan tetap menjadi tanggung jawab negara yang terbuka bagi partisipasi masyarakat. Tidak menganut paham neo liberal yang menjurus pada komersialisasi serta tidak melakukan privatisasi terhadap satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah. Memberikan makna yang jelas tentang huruf kecil pada frase Badan Hukum Pendidikan yang tercantum dalam Pasal 53 UU Sisdiknas dan penjelasannya. Secara historis penggunaan huruf kecil itu tidak bermakna nama diri melainkan bermakna nama jenis. Berdasarkan hal-hal tersebut, Fraksi Partai Golkar berpendapat dan sekaligus mengusulkan sebagai nama jenis maka Badan Hukum Pendidikan terdiri atas dua jenis yaitu berbentuk badan hukum publik dan badan hukum perdata.

⁴⁴¹ *Ibid*

2. F-PDIP (Sudigdo Adi)⁴⁴²

Bahwa Fraksi PDI Perjuangan pada dasarnya menyetujui Badan Hukum Pendidikan, oleh karena ini amanat Undang-Undang. Namun demikian tentu dengan catatan-catatan, kami tidak akan membacakan semua pendapat tertulis karena tadi dibatasi hanya 3 menit, jadi mohon maaf kalau kami potong singkat-singkat. Beberapa hal yang perlu kami sampaikan.⁴⁴³

Pertama, adalah bahwa UU BHP ini hendaknya difokuskan untuk mengatasi persoalan ketimpangan pendidikan bukan untuk menambah ruwet pendidikan, yakni ketimpangan akses, mutu, relevansi, efisiensi dari sistem pendidikan dan mempertegas tanggung jawab publik dan tanggung jawab akademis dari penyelenggara pendidikan.

Kedua, oleh karena pada dasarnya kita itu harus memberikan pengakuan terhadap jasa dari para penyelenggara pendidikan yang sudah ada sejak puluhan bahkan ratusan tahun yang lalu, maka kita harus mempertahankan ciri keberagaman ini badan-badan yang sudah menyelenggarakan ini tujuannya adalah bagi Fraksi PDI ingin menyatakan bahwa lembaga-lembaga itu juga Badan Hukum Pendidikan sebenarnya, sehingga mereka juga harus diakui karena mereka mempunyai komitmen yang sama dengan kita.

Ketiga, RUU BHP ini adalah nama jenis, jadi dalam huruf kecil ini harus merupakan salah satu jenis badan hukum yang menyelenggarakan pendidikan formal dan non formal yang bertujuan memberikan pelayanan yang maksimal, berkeadilan dan bermutu bagi pendidikan.

Keempat, Fraksi PDI Perjuangan juga mendukung kekhawatiran masyarakat jangan sampai dengan adanya Undang-Undang ini justru menimbulkan komersialisasi pendidikan, sebab ini sudah dirasakan oleh sebagian dari masyarakat kita. Selanjutnya juga tidak menimbulkan

⁴⁴² *Ibid*

⁴⁴³ *Ibid*

diskriminasi antara orang kaya dan miskin atau orang yang bodoh dan pintar, ini harus bermutu dan berkeadilan.

Kelima, karena fokus RUU ini adalah status hukum dari penyelenggara pendidikan dan karena titik pangkalnya kita mengakui Badan Hukum Pendidikan yang sudah ada ini juga harus diakui mereka sudah punya anggaran dasar rumah tangga yang memuat tentang organ-organ di dalamnya, maka di dalam bab organ ini sebaiknya dihapuskan. Maksud kami dalam anggaran dasar rumah tangga yayasan atau Badan Hukum Pendidikan yang sudah berjalan kan sudah ada organnya jadi itu tidak usah diatur lagi di dalam UU BHP yang baru ini.

Keenam, catatan yang sangat penting menurut kami melihat bahwa sebenarnya ada satu langkah yang harus dilakukan yaitu harmonisasi UU Yayasan dan UU BHP agar tidak menimbulkan konflik hukum di masa depan. UU Yayasan ini perlu direvisi untuk disesuaikan dengan UU Sisdiknas dan UU BHP nantinya.

3. F-PPP (H. DAROMI IRDJAS, SH., M.Si.).⁴⁴⁴

Fraksi kami berpendapat bahwa keberadaan RUU BHP yang akan dibentuk nanti harus mampu juga menampung visi dan misi serta filosofi pendirian-pendirian sekolah yang menggunakan yayasan yang ada sampai sekarang ini.

4. F-PAN (Drs.H. Munawar Sholeh)⁴⁴⁵

Pada dasarnya Fraksi Partai Amanat Nasional menyatakan menerima RUU BHP dan siap untuk melanjutkan pembahasan pada pertemuan-pertemuan yang akan datang. Kami menyadari betul bahwa pada awalnya Badan Hukum Pendidikan ini memang dirancang nampaknya *heavy*-nya untuk perguruan tinggi, sehingga ketika RUU BHP diperuntukan untuk semua satuan pendidikan atau institusi pendidikan, baik

⁴⁴⁴ *Ibid*

⁴⁴⁵ *Ibid*

perguruan tinggi maupun dikdasmen, maka di masyarakat menimbulkan banyak persoalan, banyak kotradiksi, pro kontra seperti yang disampaikan oleh bapak menteri juga tadi, oleh karenanya PAN memandang hal tersebut perlu dicermati dan dibahas secara hati-hati dengan melibatkan *stakeholders* pendidikan agar tidak menimbulkan persoalan-persoalan yang lebih besar pada masa-masa yang akan datang.

Beberapa institusi yang menangani persoalan pendidikan banyak yang menentang keras kehadiran RUU ini tetapi kami yakin persoalan itu bisa dicarikan jalan keluar, dan PAN siap melakukan pembahasan untuk memberikan jalan keluar bagi pihak-pihak yang selama ini menentang tentang kehadiran RUU ini. Oleh karena itu, kami memandang persoalan Badan Hukum Pendidikan ini perlu sekali lagi ada semacam pembahasan bersama nantinya dengan upaya melakukan koordinasi yang mendalam dalam arti agar jangan sampai pihak *stakeholders* terutama dari masyarakat merasa digurui tentang beberapa hal yang terkait dengan kebebasan mereka untuk melakukan kegiatan pendidikan tersebut. Kami kira hal-hal yang terkait dengan detail pasal per pasal nanti PAN sudah memberikan DIM-nya, dan akan selalu melakukan perbaikan dan pembenahan ke depan.

5. F-KB (Dra.Hj. Anisah Mahfudz)⁴⁴⁶

F-KB memandang bahwa pada dasarnya setiap Undang-Undang adalah dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, karena itu apapun yang ada di dalam RUU BHP ini apapun pembahasannya F-KB mendesak bahwa arah dari RUU BHP ini adalah kepada kesejahteraan masyarakat khususnya di bidang pendidikan dalam berbagai hal. Prinsip kehati-hatian F-KB dalam rancangan ini sangat diutamakan

⁴⁴⁶ *Ibid*

mengingat sampai hari ini masih banyak problematika dan kontroversi yang ada di kalangan masyarakat.

F-KB mendapatkan adanya berbagai hal yang masih belum tercover di dalam RUU atau persoalan-persoalan terkait dengan pendidikan yang belum tercover di dalam naskah Badan Hukum Pendidikan. Hal ini dikarenakan salah satu hitoh dari Badan Hukum Pendidikan adalah pemberian payung hukum dan layanan bagi PTN BHMN. Oleh karena itu F-KB tidak akan mau dan tetap akan mempertahankan sikap dan pandangan bahwa Badan Hukum Pendidikan jangan sampai melegalisasi baik secara eksplisit maupun implisit terhadap adanya liberalisasi dan komersialisasi pendidikan yang hanya akan menguntungkan atau berpihak pada orang kaya dan tidak berpihak pada kalangan miskin, sebab jika ini yang terjadi Undang-Undang ini tidak melakukan tugas-tugas inti dari fungsi pendidikan yaitu mentransformasikan masyarakat miskin menjadi masyarakat sejahtera.

6. F-PKS (Aan Rohanah, M.Ag.)⁴⁴⁷

Dalam ketentuan Pasal 53 UU Sisdiknas ini menegaskan bahwa penyelenggaran dan atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh pemerintah atau masyarakat berbentuk Badan Hukum Pendidikan. Menurut pasal tersebut ketentuan tentang Badan Hukum Pendidikan harus diatur lebih lanjut dalam ketentuan tersendiri. Pasal 53 inilah yang menjadi dasar pembentukan UU BHP yang intinya bahwa Badan Hukum Pendidikan berfungsi memberikan pelayanan pendidikan kepada peserta didik, Badan Hukum Pendidikan berprinsip nirlaba dan dapat mengelola dana secara mandiri untuk memajukan satuan pendidikan.

⁴⁴⁷ *Ibid*

UU BHP harus menjadi solusi bagi peningkatan mutu pelayanan pendidikan kepada peserta didik, karena itulah penerapan prinsip Badan Hukum Pendidikan seperti nirlaba, otonom, akuntabel, transparan, penjaminan mutu, pelayanan prima, akses yang berkeadilan, keberagaman, berkelanjutan, partisipasi atas tanggung jawab negara dan profesional adalah merupakan keniscayaan yang harus di implementasikan dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia.

Badan Hukum Pendidikan merupakan bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional, yang menghapus diskriminasi antara pendidikan yang dikelola oleh Pemerintah dan pendidikan yang dikelola oleh masyarakat. Sehingga masyarakat memiliki kepastian hukum dalam memperoleh pelayanan pendidikan yang bermutu dan berkeadilan, baik dari tingkat pendidikan dasar hingga perguruan tinggi yang didirikan oleh Pemerintah, pemerintah daerah maupun masyarakat. Karena itu pula Badan Hukum Pendidikan harus bisa mencegah kecenderungan kapitalisasi dan komersialisasi dunia pendidikan, sehingga pendidikan dapat di nikmati oleh masyarakat miskin, dan disinilah peran Pemerintah dalam meningkatkan akses pemerataan dan mutu serta kualitas pendidikan perlu terus diperkokoh. Badan Hukum Pendidikan juga harus menjamin otonomi dunia pendidikan, sehingga keunikan atau kekhasan suatu lembaga pendidikan dapat dipelihara dan dikembangkan serta dapat dikelola secara lebih efisien dan transparan dan akuntabel. Berdasarkan uraian di atas, maka jelas bahwa kelahiran UU BHP menjadi agenda yang sangat signifikan dalam merealisasikan tujuan pembangunan nasional di bidang pendidikan.

7. F-BPD (KH. Muhammad Zainul Majdi, MA.)⁴⁴⁸

⁴⁴⁸ *Ibid*

Pasal 43 ayat (3) UU Sisdiknas menyatakan bahwa Badan Hukum Pendidikan berprinsip nirlaba, implementasi prinsip ini harus tertuang dengan nyata dan konsekuen agar kekhawatiran masyarakat terhadap fenomena komersialisasi pendidikan dapat dihilangkan. Di sini lain pendidikan berbasis masyarakat juga mempersyaratkan adanya jaminan atas penyelenggaraan pendidikan yang, transparan, partisipatif dan akuntabel oleh penyelenggara pendidikan. Bila tidak maka peluang terjadinya penyimpangan oleh para pelaku pendidikan akan terjadi.

Pendidikan berbasis masyarakat bukan berarti tanggung jawab negara untuk menjamin hak warga negara atas pendidikan menjadi tereliminasi, negara tetap sebagai penanggung jawab utama di dalam hal penyediaan anggaran, sarana dan prasarana agar seluruh warga negara dapat menikmati kesempatan atas pendidikan secara merata dan tanpa diskriminasi sesuai dengan konsideran huruf "c" Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dengan demikian maka menurut fraksi kami pengaturan apapun dalam RUU BHP ini harus mengimplementasikan tanggung jawab tersebut.

Bahwa mengingat komitmen dan tanggung jawab konstitusional Pemerintah dan/atau pemerintah daerah untuk mencerdaskan bangsa Indonesia khususnya dalam pendidikan tinggi, maka kita semua berkewajiban untuk merumuskan substansi di dalam UU BHP yang mampu memberi jawaban solusi atas ketidakberdayaan atau keterbatasan akses dari keluarga kurang mampu pada perguruan tinggi, karena fakta menunjukkan tingginya biaya pada pendidikan tinggi dan data akses pada layanan publik sampai dengan tahun 2003 menunjukkan hanya 4% (empat perseratus) penduduk keluarga kurang mampu yang mendapat akses ke perguruan tinggi.

8. F-PBR (Datuk H. Is Anwar)⁴⁴⁹

Kami memahami bahwasanya Badan Hukum Pendidikan ini memang sudah waktunya dan perlu memang, tapi kita perlu ekstra hati-hati seperti yang saya katakan tadi jangan sampai Badan Hukum Pendidikan ini justru membuat masalah baru dan kami melihat mungkin ke arah itu sangat ada besar kemungkinannya, banyak hal-hal yang harus diperbaiki khususnya soal yayasan di situ atau badan pendidikan lainnya.

9. Pemerintah : (MENDIKNAS/Prof.Dr. BAMBANG SUDIBYO, MBA.)⁴⁵⁰

Kami mencatat keinginan banyak fraksi untuk tetap menghormati atau pun menjaga kelestarian dari berbagai macam bentuk dan penyelenggara pendidikan yang selama ini sudah ada, kami juga mencatat keinginan dari banyak fraksi untuk jangan sampai UU BHP ini menjadi kendaraan bagi komersialisasi pendidikan juga liberalisasi pendidikan. Saya kira itupun juga merupakan kepentingan kami dari pihak Pemerintah.

Kami juga sangat memahami keinginan dari para anggota dewan dan fraksi agar jangan sampai UU BHP nanti menghapuskan, meniadakan ciri-ciri khas dari kelembagaan penyelenggara pendidikan yang selama ini sudah ada, memiliki visi dan misi yang khas, memiliki perjuangan yang khas sepanjang itu tidak bertentangan dengan UUD 1945 mestinya yang seperti itu pun tetap kita akomodasikan di dalam Badan Hukum Pendidikan ini, saya kira kami pun juga, bisa menyetujui sikap seperti itu. Demikian juga dengan aspirasi-aspirasi lain, kami tidak melihat satupun dari banyak aspirasi tadi yang tidak bisa kita bicarakan dan saya optimis bahwa semuanya itu dengan kebersamaan yang baik ya asal kita dengan penuh tulus melaksanakannya dan dilandasi dengan akhlak yang mulia, saya yakin segala permasalahan dan perbedaan pandangan itu yang mungkin nanti akan timbul dalam proses pembahasan itu kita bisa cari

⁴⁴⁹ *Ibid*

⁴⁵⁰ *Ibid*

solusinya. Dengan semangat kebersamaan saya yakin ini dan saya optimis bahwa RUU BHP ini dapat kita selesaikan dan cukup memuaskan aspirasi masyarakat.

Pada pembahasan dan perumusan RUU BHP para peserta lebih terfokus pada tata bahasa ketimbang tujuan yang ingin dicapai, permasalahan akademik. Perdebatan-perdebatan yang mengenai model bahasa yang akan digunakan dalam pembahasan sebuah undang-undang. Menurut Jimly Asshiddiqie bahasa perundang-undangan harus tunduk kepada kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar, baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat.⁴⁵¹ Seharusnya lebih menitik beratkan azas kandungan undang-undangnya.

Menurut A Hamid S. Attamimi, asas peraturan perundang-undangan yang patut dibagi menjadi dua yaitu asas formal dan asas material. Adapun asas formal pembentukan peraturan yang patut adalah:

1. asas tujuan yang jelas,
2. asas perlunya pengaturan,
3. asas organ/lembaga yang tepat,
4. asas materi muatan yang tepat,
5. asas dapat dilaksanakan, dan
6. asas dapatnya dikenali.

Sedangkan asas-asas material pembentukan undang-undang adalah sebagai berikut:

1. asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara,
2. asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara,
3. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum, dan

⁴⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Op cit.* hal 171

4. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintah berdasar system konstitusi⁴⁵²

Secara Formal Undang-undang BHP bermasalah pada asas perlunya pengaturan dengan undang-undang, padahal RUU BHP sifatnya adalah pelaksanaa maka pengaturannya seharusnya menggunakan Peraturan Pemerintah. Terkait dengan asas material, RUU BHP bertentangan dengan asas sesuai dengan cita hukum⁴⁵³ Indonesia dan asas sesuai dengan hukum Dasar Negara yaitu Pancasila dan UUD 1945 Pasal 31 ayat 1 yaitu Setaip warga negara berhak mendapatkan pendidikan yang sama, tapi dengan system BHP, maka pendidikan akan berbeda satu sama lain tergantung pada kemampuan financial sekolah tersebut. Undang-undang BHP juga tidak sesuai dengan asas dalam Pasal 5 undang-undang No. 10 Tahun 2004 terkait kesesuai anatar jenis dan materi muatan.

Dalam dengar pendapat dengan masyarakat dan praktisi pendidikan, maka dapat disimpulkan bahwa banyak sekali pendapat berupa usulan, penolakan serta harapan terhadap RUU BHP ini dalam hal ini dapat di kelompokkan menjadi tiga:

1. yang menolak undang-undang BHP ini terdiri dari kalangan Mahasiswa, beberapa Dosen, Pengamat pendidikan, Lembaga Pendidikan keagamaan seperti Muhammadiyah dan Pondok Pesantren, dirai kalangan Depak, dan beberapa dari Anggota DPR komisi X seperti F-BPD.
2. yang setuju dengan RUU BHP adalah dari kalangan Universitas Besar, Pihak Pemerintah, dan beberapa orang dari anggota Fraksi.
3. yang masih ragu-ragu antara menolak dan menerima RUU BHP adalah Lembaga Pendidikan Swasta.

Berdasarkan wawancara dengan pak Widi seorang staf di Baleg DPR RI bahwa “polemik perdebatan terhadap RUU BHP ini terjadi hingga detik-detik mengabil

⁴⁵² Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 1....*, Op. cit.hal. 256

⁴⁵³ Yuliandri, *Op cit*, hal 24

kesimpulan”,⁴⁵⁴ hal ini berarti bahwa undang-undang BHP masih terdapat keragu-raguan pada sebagian anggota Komisi X.

Setelah menjalani pembahasan yang begitu panjang pada akhirnya pada tanggal, 10 Desember 2008 RUU BHP mendapat pengesahan secara materil⁴⁵⁵ dari DPR RI Bersama Pemerintah dalam hal ini yang mewakilinya yaitu Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan HAM. setelah bersepakat terhadap RUU BHP dan pada tanggal 16 Januari 2009 disahkan oleh Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudhono dan diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM pada waktu itu.

3.7 Materi Muatan Pengaturan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Berdasarkan uraian tentang materi muatan undang-undang tersebut diatas, maka untuk mengukur apakah materi muatan undang-undang BHP telah sesuai dengan prinsip materi muatan undang-undang di Indonesia, maka dapat dilihat bahwa undang-undang BHP lahir dari undang-undang nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan nasional. dalam Pasal 53 ayat 4 disebutkan bahwa “Ketentuan tentang badan hukum pendidikan diatur dengan Undang-undang tersendiri”. Kalimat yang menyatakan Ketentuan BHP diatur dengan undang-undang dari segi tata bahasa perundang-undangan tidak ada masalah, tapi dari materi muatan yang dikandungnya seharusnya “ketentuan tentang BHP ini tidak perlu diatur dengan undang-undang namun lebih cocok diatur dengan peraturan pemerintah (PP)”⁴⁵⁶.

Tujuan pembentukan undang-undang BHP ini adalah bertujuan ingin menciptakan otonomi bagi pendidikan di Indonesia sehingga dapat bersain dengan pendidikan di negara lain. Tujuan pengaturan BHP ini pada waktu proses pembahasan di

⁴⁵⁴ Wawan cara dengan pak widi di Ruang Legis lasi *Op cit*

⁴⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op cit* Hal 210

⁴⁵⁶ Maria Farida Indrati S., pada saat perkuliahan teori Perundang-undangan. Jum’at 13 Mei 2011.

DPR telah mendapat penolakan dari beberapa elemen masyarakat, LSM dan Mahasiswa. alasan penolakan terhadap undang-undang BHP ini adalah tidak memenuhi prinsip keadilan karena tidak semua sekolah baik Perguruan Tinggi memiliki kemampuan yang sama, sehingga jika diterapkan prinsip otonomi pendidikan maka Perguruan Tinggi yang belum mapan ditakutkan akan memeras mahasiswanya.

Jeremy Bentham dalam bukunya *The Theory of Legislation*, yang diterjemahkan oleh Nurhadi sehingga berjudul *Teori perundang-undangan*, dituliskan “*Kebaikan publik* hendaknya menjadi tujuan legislator; *manfaat umum* menjadi landasan penalarannya”.⁴⁵⁷ Berdasarkan apa yang dikatakan oleh Jeremy Bentham seharusnya penyusunan undang-undang BHP seharusnya berdasarkan kepada kebaikan publik yaitu kedayaa gunaan dan kehasil gunaan.⁴⁵⁸ Dalam pembentukan undang-undang BHP seharusnya memperhatikan ketimpangan yang akan terjadi bila undang-undang BHP diterapkan di Perguruan tinggi di seluruh Indonesia karena perguruan tinggi Indonesia belum semuanya bisa mandiri, sehingga bisa menerapkan prinsip otonomi pendidikan, sedangkan yang dimaksud dengan Manfaat umum menjadi landasan penalaran adalah dalam memikirkan yang akan terjadi terhadap akibat yang akan timbul dari undang-undang BHP yang akan diterapkan, seharusnya menyandarkan pada manfaat umum. Jika menyandarkannya pada manfaat umum maka tidak ada warga negara Indonesia di nomor duakan dalam pendidikan karena pendidikan sudah dikelola oleh negara sebagaimana dalam amanat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu “mencerdaskan kehidupan bangsa” dan di kuatkan dalam Pasal 31 Ayat 1 “Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan”.

⁴⁵⁷ Jeremy Bentham dalam bukunya *The Theory of Legislation*, yang diterjemahkan oleh Nurhadi sehingga berjudul, *Teori perundang-undangan Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, (PN-124-02-10, 2010), hal 25.

⁴⁵⁸ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na’a, *Op cit.* hal 86

Hak semua warga negara untuk mendapatkan pendidikan⁴⁵⁹ yang sama menjadi harapan yang dituangkan dalam Pancasila dan batang tubuh UUD 1945, namun hal ini bertolak belakang dengan semangat yang dihembuskan oleh undang-undang BHP. Undang-undang BHP menginginkan terciptanya otonomi pendidikan supaya lembaga pendidikan mampu bersaing dan dapat dengan cepat mengembangkan dirinya. Berdasarkan semangat Otonomi pendidikan, bertolak belakang dengan semangat Undang-Undang Dasar 1945, karena dengan berlakunya otonomi pendidikan di lembaga pendidikan, maka secara tidak langsung pemerintah telah lepas tangan terhadap pendidikan, dengan demikian maka terciptalah kelas-kelas khusus didalam suatu lembaga pendidikan, seperti ada sekolah khusus bagi orang-orang kaya dan anak pejabat, serta ada pula sekolah bagi anak-anak orang miskin yang kualitas pendidikannya jauh dari standar sekolahnya orang-orang kaya. Jika hal seperti itu terjadi, maka pendidikan kita akan kembali kepada pendidikan jaman penjajahan.

⁴⁵⁹ Merupakan hak yang diakui oleh masyarakat internasional sebagai mana tercantum dalam pasal 13 Konvensi Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (KIHESB). Lihat Philip Alston & Franz Magnis-Suseno, *Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2010), hal 114

BAB IV

ANALISIS PEMBATALAN UNDANG-UNDANG BADAN HUKUM PENDIDIKAN

4.1 Mahkamah Konstitusi Sebagai Penguji Perundang-Undangan

Hasil amandemen (perubahan) ke tiga UUD 1945 yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tanggal 9 November 2001⁴⁶⁰ membawa perubahan besar terhadap praktek ketatanegaraan di Indonesia yaitu dengan ditetapkannya lembaga Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi ini sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Agung yang merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan⁴⁶¹.

Kekuasaan kehakiman yang dilaksanakan secara bersama-sama oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah konstitusi antara lain adalah kewenangan pengujian "*judicial review*". Dalam pasal 24A antara lain disebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundangan – undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan untuk melakukan pengujian UU terhadap UUD dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi⁴⁶². Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam melakukan *judicial review*, selanjutnya diatur dalam Pasal 11 UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 31 dan Pasal 31A UU Nomor 5 Tahun 2004

⁴⁶⁰ Lihat Naskah UUD 1945 sesudah empat kali diubah oleh MPR, Harun Alrasid, 2004, Jakarta, Universitas Indoneisa Press (UI-Press)

⁴⁶¹ UUD 1945 BAB IX Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 ayat (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

⁴⁶² Dalam Pasal 24C UUD 1945 antara lain disebutkan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang – undang dasar.

tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Pasal 10 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Hal penting lainnya yang berkaitan dengan kewenangan *judicial review* adalah ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 4 Nomor 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjaun Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU. Saat ini telah ada UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tersebut.

Dalam perspektif teori konstitusi dianutnya sistem *judicial review*, berarti suatu pencapaian tahap akhir konsolidasi konsep negara hukum dimana konstitusi (UUD) diakui sebagai hukum tertinggi yang secara efektif, harus menjadi acuan bagi produk-produk hukum yang lebih rendah tingkatannya. Suatu kecenderungan yang bersifat mendasar dalam konstitusionalisme moderen adalah konsep konstitusi sebagai kenyataan normatif (*normative reality*) dan bukan sebagai kompromi politik sesaat dari kelompok-kelompok politik, yang dapat berubah pada setiap saat *equilibrium* di antara kelompok-kelompok politik itu berubah⁴⁶³. Dengan demikian *judicial review* atas aspek konstitusionalitas UU sesungguhnya merupakan kontrol hukum terhadap proses politik,

⁴⁶³ AR Brewer-Carias sebagaimana dikutip Gurita dan Elviandri (2007), *Kewenangan "Judicial Review" MPR*, Kompas, Senin 4 September 2000.

yaitu pembuatan UU yang dilakukan oleh Pemerintah dan DPR. Urgensi *judicial review* adalah sebagai alat kontrol terhadap konsistensi terhadap produk perundang-undangan dan peraturan-peraturan dasarnya, untuk itu diperlukan *Judicial Activition*.

Menurut Moh. Mahfud, minimal ada tiga alasan yang mendasari pernyataan pentingnya *Judicial Activition: Pertama*, hukum sebagai produk politik senantiasa mewakili watak yang sangat ditentukan oleh konstelasi politik yang melahirkannya. Hal ini memberikan kemungkinan bahwa setiap produk hukum akan mencerminkan visi dan kekuatan politik pemegang kekuasaan yang dominan (pemerintah) sehingga tidak sesuai dengan hukum dasar-dasarnya atau bertentangan dengan peraturan yang secara hirarkis lebih tinggi. *Kedua*, kemungkinan, sering terjadi ketidaksesuain antara suatu produk peraturan perundangan dengan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi, maka muncul berbagai alternatif untuk mengantisipasi dan mengatasi hal tersebut melalui pembentukan atau pelembagaan mahkamah konstitusi, mahkamah perundang-undangan, *judicial review*, uji materil oleh MPR dan lain sebagainya. *Ketiga*, dari berbagai alternatif yang pernah ditawarkan, pelembagaan *judicial review* adalah lebih konkrit bahkan telah dikristalkan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan kendati cakupannya masih terbatas sehingga sering disebut sebagai *judicial review* terbatas. Namun tidak sedikit orang yang mengira bahwa dari penerimaan terbatas terhadap *judicial review* akan benar-benar dapat dilaksanakan dan telah mendapat akomodasi pengaturan yang cukup⁴⁶⁴.

Kehadiran sistem pengujian konstitusional ini ataupun mekanisme *judicial review* yang terus berkembang dalam praktek diberbagai negara demokrasi, pada umumnya disambut sangat antusias. Seperti dikemukakan oleh Lee Bridges, George

⁴⁶⁴ Moh. Mahfud. MD, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*,(Yogyakarta: Gama Media , 1999), hal.327-328

Meszaros dan Maurice Sunkin, “ *Judicial review has been increasingly celebrated, not least by the judiciary it self, as means by which the citizen can obtain redress against oppressive government , and as a key vehicle for enabling the judiciary to prevent and check the abuse of executive power*”. Pada umumnya, mekanisme pengujian hukum ini diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check & balance*) kecenderungan kekuasaan yang ada di genggamannya para pejabat pemerintahan untuk menjadi sewenang – wenang.⁴⁶⁵

Di Perancis perkembangan gagasan *judicial review* atau *constitutional review* mendapat perhatian yang cukup luas sekitar abad ke 18. Karena kuatnya pengaruh ide – ide kebebasan yang tumbuh menjelang dan sesudah pecahnya revolusi Perancis, gagasan *the sovereignty of the people* mendominasi paradigma berpikir secara sangat mendalam dikalangan para ahli dan praktisi politik Perancis ketika itu. Ide kedaulatan rakyat itu sendiri dianggap terjelma ke dalam lembaga perwakilan rakyat atau kemudian disebut parlemen, yang berasal dari *le parle* yang berarti *to speak* dalam rangka menyuarakan aspirasi dan kepentingan rakyat yang berdaulat itu.⁴⁶⁶ Oleh karena itu dalam perkembangan tradisi *constitutional review* ini di eropa kontinental perancis bersama inggris dan belanda tercatat selalu menolak gagasan memberikan kepada lembaga peradilan (*judiciary*) kewenangan untuk membatalkan undang – undang buatan parlemen yang mewakili rakyat yang berdaulat. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, maka produk mereka harus dianggap lebih tinggi sehingga tidak mungkin dibenarkan untuk dibatalkan oleh hakim yang justru seharusnya menjalankan fungsi sebagai pihak yang menerapkan undang – undang itu sendiri. Dalam pandangan ini, tentu saja harus dimengerti bahwa di perancis ketika itu masih luas diakui adanya prinsip supremasi

⁴⁶⁵ Prof. Dr. Jimly Asshidiqqie, SH. *Model – Model Pengujian Konstitusional di berbagai negara*. konstitusi press. Jakarta. 2005. Hal. 2

⁴⁶⁶ Ibid hal. 12

parlemen, itu pula sebabnya setelah perang dunia ke II ketika itu mekanisme pengujian konstitusionalitas itu kemudian dianggap perlu diterapkan di perancis, ide pengujian konstitusionalitas ini di lembagakan di lembaga sendiri yang disebut dewan (*conseil constitutionell*) bukan pengadilan (*cour constitutionell*).⁴⁶⁷

Dari segi konsepsinya apa yang terkandung dalam perkataan “*constitutional review*” berkaitan erat dengan prinsip supremasi konstitusi (*supremacy of the constitution*). Prinsip ini dalam perkembangan sejarahnya berhadapan – hadapan dengan doktrin supremasi parlemen (*sovereignty of parliament*) atau prinsip supremasi parlemen yang berdaulat. Dalam sistem pengujian konstitusionalitas (*constitutional review*) terkandung pengertian bahwa yang supreme itu adalah konstitusi (*the idea of the supremacy constitution*) bukan parlemen, untuk menjamin supremasi hukum tertinggi tersebut atau *the supreme law of the land* diperlukan lembaga tersendiri yang terbebas dari pengaruh cabang kekuasaan legislatif ataupun eksekutif, karakteristik pandangan semacam inilah yang mewarnai perkembangan tradisi *constitutional review* diberbagai negara.⁴⁶⁸

4.2 Pengujian Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang telah ditentukan dalam Pasal 24 C UUD 1945 yaitu “ Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersipat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”. Berdasarkan Pasal ini

⁴⁶⁷ Ibid hal. 28

⁴⁶⁸ Ibid Hal. 31

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili dan memutuskan permohonan terhadap pengujian undang-undang BHP yang diajukan kepada dirinya.

Perihal pengujian UU terhadap UUD sebagaimana kewenangan dari Mahkamah Konstitusi diatur lebih lanjut dalam Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan bahwa UU yang bisa diajukan di Mahkamah Konstitusi harus memenuhi syarat sebagaimana kedudukan hukum (*legal standing*) yakni pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Adapun pihak-pihak tersebut antara lain:⁴⁶⁹

1. Perorangan Warga Negara Indonesia;
2. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
3. Badan hukum publik atau privat; atau
4. Lembaga negara.

Dalam Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang, dalam peraturan ini diatur juga tentang siapa saja pemohon dalam pengujian undang-undang. Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah:⁴⁷⁰

1. perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama;
2. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
3. badan hukum publik atau badan hukum privat

⁴⁶⁹ Refly Harun, Zainal A.M. Husein & Bisariadi, *Menjaga Denyut Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2004), hal 273

⁴⁷⁰ Lihat dalam Pustusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009, hal 10

4. lembaga negara.”

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka ada empat pihak yang bisa mengajukan permohonan pengujian suatu ketentuan undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi, dengan syarat undang-undang tersebut merugikan hak-hak konstitusinya.⁴⁷¹ Adapun hak konstitusional merupakan hak yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hal pengujian undang-undang BHP, disini Mahkamah Konstitusi menerima sebanyak enam kelompok permohonan pengujian undang-undang BHP. Enam permohonan pengujian undang-undang BHP tersebut terdiri dari berbagai elemen masyarakat baik berupa LSM, Mahasiswa, bahkan perseorangan. Kelompok Pertama, Pemohon dengan nomor perkara 11/PUU-VII/2009 yaitu Aep Saepudin (Swasta), Kristanto Iman Santoso (Swasta), Sandi Sahrinnurrahman, S.TP (Dosen), Mega Yuliana Lukita BT Luki (Mahasiswa), Da'I (Mahasiswa), A.Shalihin Mudjiono (Mahasiswa), Eruswandi (Mahasiswa), Utomo Dananjaya (Direktur IER Paramadina), RR.Citra Retna S (Pengurus Patro), Yanti Sriyulianti (Swasta), Suparman (Guru), Para pemohon kemudian memberikan kuasanya kepada Emir Zullarwan Pohan, S.H., Gatot Goei, S.H., Adinda Aditha, S.H., Achmad Khadafi Munir, S.H. M.H., A.Wakil Kamal, S.H., M.H. dan Rezekinta Sofrizal, S.H. Kesemuanya adalah Advokat yang tergabung dalam ”Tim Advokasi Masyarakat Untuk Mengembalikan Tanggung Jawab Negara Atas Pendidikan”.⁴⁷²

Permohonan Kedua dengan nomor perkara 14/PUU-VII/2009 diajukan oleh Aminudin Ma'ruf (Mahasiswa UNJ), Naufal Azizi (Mahasiswa UNJ), Senja Bagus Ananda (Mahasiswa UI) kuasa hukumnya adalah Saleh, S.H., dan Soliudin, S.HI. yaitu

⁴⁷¹ *Ibid*

⁴⁷² Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op cit.* hal 2-3

Adokat PMII.⁴⁷³ Pemohon ketiga dengan nomor perkara 21/PUU-VII/2009 yang diajukan oleh Yura Pratama Yudistira(Mahasiswa UI), Fadiloes Bahar (Guru), Lodewijk F. Paat(Dosen UNJ), Jumono(Swasta), Zaenal Abidin (Swasta), Yayasan Sarjana Wiyata Tamansiswa Yogyakarta, Sentra Advokasi Untuk Hak Pendidikan Rakyat (SAHdaR) Medan, Pusat Kajian Belajar Masyarakat (PKBM) "Qaryah Thayyibah" berkedudukan di Kecamatan Tingkri, Kota Salatiga, Serikat Rakyat Miskin Kota di Jakarta, Advokat yang diberikan kuasa adalah Taufik Basari, S.H., S.Hum., LL.M., Indriaswati D. Saptaningrum,S.H., LL.M, Ricky Gunawan, S.H., Dr. Andri G.Wibisana, S.H., LL.M., Dhoho Ali Sastro, S.H., Illian Deta Arta Sari, S.H., Supriyadi Widodo Eddyono, S.H., Emerson Yuntho, S.H., Wahyu Wagiman, S.H., Febri Diansyah,S.H., Virza Roy Hizzal, S.H., M.H., dan Intan Kumala Sari, S.H., Kesemuanya adalah advokat yang tergabung dalam Tim Advokasi Koalisi Pendidikan.⁴⁷⁴

Kelompok pemohon keempat dengan nomor perkara 126/PUU-VII/2009 diajukan oleh Asosiasi Badan Penyelenggara Perguruan Tinggi Swasta Indonesia(Asosiasi BPPTSI atau ABPPTSI), beralamat di Kampus C Trisakti, Yayasan Rumah Sakit Islam Indonesia (Yayasan Yarsi Jakarta Pusat), Yayasan Pesantren Islam Al-Azhar (Jakarta Selatan), Yayasan Perguruan Tinggi As-Syafi'iyah (Jakarta Timur), Yayasan Trisakti beralamat di Kampus C Trisakti, Yayasan Pendidikan dan Pembina Universitas Pancasila (Jakarta Selatan), Yayasan Universitas Surabaya, Yayasan Memajukan Ilmu dan Kebudayaan (YMIK) Jakarta Selatan, Yayasan Universitas Profesor Doktor Moestopo (Jakarta Pusat), Yayasan Pembina Lembaga Pendidikan Persatuan Guru Republik Indonesia (YPLP-PGRI) Jakarta Pusat, Komisi Pendidikan Konferensi Waligereja Indonesia (Jakarta Pusat), Yayasan Mardi Yuana (Sukabumi),

⁴⁷³ *Ibid* hal 4

⁴⁷⁴ *Ibid* hal 5-6

Majelis Pendidikan Kristen Di Indonesia (MPK) Jakarta Timur, Yayasan Perguruan Tinggi Kristen Satya Wacana (YPTK Satya Wacana) Jawa Tengah, dan semua pemohon tersebut memberikan kuasa kepada Dr. Luhut M.P.Pangaribuan, S.H., LL.M, Leonard P. Simorangkir, S.H., Bachtiar Sitanggang, S.H., dan Waskito, S.H. Semuanya adalah advokat yang tergabung dalam “Tim Advokasi Peduli Pendidikan dan Konstitusi (TA-PDK). Kelompok pemohon yang keenam dengan nomor perkara 136/PUU-VII/2009 yang diajukan oleh Harry Syahrial (wiraswasta), Heru Narsono (wiraswasta), Tayasmen Kaka (guru).⁴⁷⁵

Alasan-alasan pengajuan pengujian undang-undang BHP adalah karena undang-undang BHP dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dan pembukaannya.⁴⁷⁶ Berdasarkan hal ini, maka sebagai Negara yang menganut Negara kesejahteraan harus memberikan jaminan dan perlindungan hak-hak dasar yang dimiliki oleh rakyat bangsa Indonesia, dengan demikian jaminan dan perlindungan hak dasar warga negaranya harus meliputi jaminan dan perlindungan atas pendidikan, pangan, kesehatan, tempat tinggal, pendapatan dan keamanan. Jaminan dan perlindungan ini diberikan kepada seluruh warga negara Indonesia tanpa membeda-bedakan kelas sosial.⁴⁷⁷

Alasan berikutnya adalah bertentangan dengan pasal 31 ayat (3) UUD 1945, dikatakan bahwa Pasal-pasal UUD 1945 yang asli dan setelah dilakukan amandemen UUD 1945 dari tahun 1999-2002, namun secara substantif rumusan pasal dalam UUD 1945 tidak menyimpang dari filosofi atau dasar negara yang telah dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945. Alasan berikutnya adalah Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan asas-asas yang harus dipertimbangkan dalam materi muatan sebuah

⁴⁷⁵ *Ibid* 6-7

⁴⁷⁶ *Ibid.* hal 16

⁴⁷⁷ *Ibid.* hal 17.

Undang-Undang. Materi muatan tersebut antara lain: (a) pengayoman; (b) kemanusiaan; (c) kebangsaan; (d) kekeluargaan; (e) kenusantaraan; (f) bhinneka tunggal ika; (g) keadilan; (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau; (j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Berdasarkan Marcus Tullius yaitu (*Ubi Societas Ibi Ius*) yaitu dimana ada masyarakat distu ada hukum.⁴⁷⁸ Dasar filosofi dibentuknya negara Indonesia adalah dijelaskan oleh Soepomo, Muh. Yamin dan Soekarno terkait kesejahteraan dapat diuraikan sebagai berikut:⁴⁷⁹

1. kemerdekaan menjadi pilihan akhir rakyat Indonesia untuk lepas dari penjajahan;
2. negara Republik Indonesia berdiri di atas seluruh rakyat;
3. jaminan dan perlindungan kebutuhan dasar kepada seluruh rakyat;
4. pembangunan ekonomi yang merata.

Berdasarkan Dasar filosofis pembentukan bangsa Indonesia, UUD 1945 dan undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka undang-undang BHP dianggap telah tidak memenuhi asas pengayoman, hal ini sebagaimana dicantumkan dalam salah satu materi alasan gugatan para pemohon yaitu:⁴⁸⁰

“...maka para Pemohon menyatakan materi muatan dalam UU Sisdiknas dan UU BHP yang diujikan tidak memenuhi asas pengayoman yakni Undang-Undang tidak berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Undang-Undang tidak mencerminkan asas kemanusiaan yakni tidak mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak

⁴⁷⁸ Supardi Moedeong, *Op cit* hal 56

⁴⁷⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op cit*, hal 18

⁴⁸⁰ *Ibid*

asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara. Undang-Undang tidak mencerminkan asas kebangsaan yang artinya jauh dari watak dan sifat bangsa Indonesia yang pluralistik dan tidak mengacu pada negara kesatuan, serta tidak mencerminkan keadilan dimana tidak memberikan pelayanan yang proporsional bagi setiap warga negara. UU Sisdiknas dan BHP juga tidak mencerminkan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, dimana terdapat perbedaan (diskriminasi) berdasarkan status sosial dalam urusan pendidikan dan tidak selaras dengan kepentingan bangsa dan negara...”

Adapun Pasal-pasal undang-undang yang di mohonkan untuk diuji dalam Perkara Nomor 11/PUU-VII/2009 adalah⁴⁸¹

Pasal 6 ayat (2), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) huruf c dan huruf d, Pasal 12 ayat (2) huruf b, Pasal 24 ayat (3), Pasal 46 ayat (1) dan Penjelasannya, Pasal 47 ayat (2), Pasal 56 UU Sisdiknas dan Konsideran menimbang huruf b, Pasal 4 ayat (1), Pasal 37 ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7), Pasal 38, Pasal 40 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 41 ayat (2), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8), dan ayat (9), Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44 ayat (1), Pasal 45, dan Pasal 46 UU BHP bertentangan dengan paragraf keempat Pembukaan UUD 1945, Pasal 12 ayat (1) huruf c dan huruf d, Pasal 24 ayat (3), Pasal 46 ayat (1) dan Penjelasannya, Pasal 47 ayat (2), Pasal 56 UU Sisdiknas dan Konsideran menimbang huruf b, Pasal 4 ayat (1), Pasal 37 ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7), Pasal 38, Pasal 40 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 41 ayat (2), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8), dan ayat (9), Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44 ayat (1), Pasal 45, dan Pasal 46 UndangUndang BHP bertentangan dengan Pasal 31 UUD 1945;

Perkara Nomor 14/PUU-VI I/2009 pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji adalah:⁴⁸²

Pasal 41 ayat (5), ayat (6), ayat (7), dan ayat (9), Pasal 46 ayat (1), ayat (2), Pasal 57 huruf a, huruf b, dan huruf c UU BHP jelas-jelas bertentangan

⁴⁸¹ *Ibid*, hal 15

⁴⁸² *Ibid*, hal 57

dengan Pasal 28i ayat (2), dan Pasal 31 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UUD 1945

Perkara Nomor 21/PUU-VII/2009, adapun pasal yang dimohonkan untuk diuji adalah:⁴⁸³

Konsiderans menimbang huruf b, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, Pasal 40, Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 46, Pasal 55, Pasal 56, Pasal 57, Pasal 58, dan Pasal 59 undang-undang Nomor 9 Tahun 2009 bertentangan dengan pasal 28i dan pas 31 ayat (1) UUD 1945.

Perkara Nomor 126/PUU-VI I/2009 pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji adalah:⁴⁸⁴

Pasal 1 angka 5 sepanjang anak kalimat “...*dan diakui sebagai badan hukum pendidikan*”, Pasal 8 ayat (3) dan Pasal 10 serta Pasal 67 ayat (2) ayat (4), Pasal 62 ayat (1) menyangkut Pasal 67 ayat (2) tentang sanksi administratif serta Bab IV tentang Tata Kelola (Pasal 14 sampai dengan Pasal 36) UU BHP bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Permohonan Perkara Nomor 136/PUU-VII/2009 pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji adalah:⁴⁸⁵

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, melanggar hak konstitusi para Pemohon yang tercantum pada Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Pasal 28 ayat (2), Pasal 28 ayat (3), Pasal 28 ayat (6), Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, melanggar hak konstitusi para Pemohon yang tercantum pada Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

⁴⁸³ *Ibid.*, hal 98

⁴⁸⁴ *Ibid.*, hal 180

⁴⁸⁵ *Ibid.*, hal 231

Sekian banyak yang mengajukan permohonan pembatalan undang-undang BHP yang berasal dari berbagai latar belakang yang mewakili sebagian besar latar belakang masyarakat Indonesia, dengan demikian terlihat bahwa undang-undang BHP terlalu dipaksakan untuk disahkan menjadi undang-undang walau dari sejak penyusunan rancangan undang-undang sudah ada penolakan dari berbagai latar belakang masyarakat termasuk para ahli. Dalam pengharmonisan RUU BHP yang dilakukan oleh Bagian Perundang-undangan Menteri Hukum dan HAM, pada saat pengharmonisan membentuk tim kecil dan tim besar yang mengundang berbagai pihak termasuk dari Trisakti, namun dalam pengajuan gugatan dajukan dari pihak Trisakti itu sendiri.

4.2.1 Pemeriksaan Undang-Undang Hukum Pendidikan di Mahkamah Konstitusi

“Tidak ada yang salah ketika pembentuk hukum menuangkan ketentuan tertentu sebagai pilihan untuk dijadikan hukum”,⁴⁸⁶ Pernyataan Mahfud MD ini seolah-olah menggambarkan bahwa Undang-Undang BHP memang telah dibuat dengan maksimal walau masih banyak kekuarungannya dan kurang tepat pada saat ini. Undang-undang BHP merupakan undang yang disahkan pada tanggal 16 Januari 2009 dan dimohonkan untuk diuji ke Mahkamah Konstitusi pada tanggal 12 Februari 2009. Jarak yang tidak lama bahkan kurang dari sebulan undang-undang BHP dimohonkan untuk diuji, dalam permohonan pengujian ini dijadikan satu dengan pengujian terhadap undang-undang nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Kerugian yang diperkirakan yang dirasakan oleh masyarakat Indonesia akibat diberlakukannya undang-undang nomor 9 Tahun 2009 yaitu:⁴⁸⁷

1. negara melepas tanggungjawabnya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa yang merata bagi masyarakat;

⁴⁸⁶ Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum....Op cit*, hal 135

⁴⁸⁷ *Ibid* hal. 15

2. masyarakat menanggung dan akan menanggung beban sebagai penanggungjawab keberlangsungan pendidikan;
3. masyarakat diharuskan mengeluarkan biaya pendidikan dan menjadi sumber pendanaan pendidikan untuk setiap jenjang pendidikan.
4. kerugian bagi setiap orang yang telah melebihi usia 15 tahun tidak dapat mengenyam pendidikan dasar karena adanya pembatasan usia dan pendidikan dasar dibatasi hingga 9 tahun;
5. menurunkan kualitas pengelolaan institusi pendidikan oleh karena adanya kegiatan diluar peningkatan keilmuan;
6. nasionalisme akan terkikis oleh karena pendidikan dilepas ke pasar, dimana Negara hanya menjadi pemegang saham dalam BHP.

Berdasarkan akibat tersebut diatas, dikawatirkan akan berpotensi terjadi disintegrasi bangsa karena adanya diskriminasi sosial dalam kebijakan pendidikan nasional, karena undang-undang yang seharusnya memberikan manfaat,⁴⁸⁸ malah sebaliknya menyusahkan masyarakat dengan biaya pendidikan yang sangat mahal.

Para Pemohon mengalami kerugian dan akan berpotensi merugi apabila pasal-pasal yang diajukan tidak dibatalkan. Adapun kerugiankerugian tersebut meliputi:⁴⁸⁹

1. negara melepas tanggungjawabnya untuk mencerdaskan kebhangsa yang merata bagi masyarakat;
2. masyarakat menanggung dan akan menanggung beban sebagai penanggungjawab keberlangsungan pendidikan;
3. masyarakat diharuskan mengeluarkan biaya pendidikan dan menjadi sumber pendanaan pendidikan untuk setiap jenjang pendidikan.
4. kerugian bagi setiap orang yang telah melebihi usia 15 tahun tidak dapat mengenyam pendidikan dasar karena adanya pembatasan usia dan pendidikan dasar dibatasi hingga 9 tahun;

⁴⁸⁸ Jeremy Bentham menjelaskan “istilah manfaat adalah suatu yang abstrak yang mengungkapkan sifat atau kecenderungan sesuatu untuk mencegah kejahatan atau memperoleh kebaikan”. Lihat Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan: Prinsip-Prinsip, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, dengan judul asli “*The Theory of Legislation*”, di terjemahkan oleh Nurhadi, (Bandung: Penerbit Nuansa & Penerbit Nusamedia, 2010), hal 26

⁴⁸⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op cit*, hal 14

5. menurunkan kualitas pengelolaan institusi pendidikan oleh karena adanya kegiatan diluar peningkatan keilmuan;
6. nasionalisme akan terkikis oleh karena pendidikan dilepas ke pasar, dimana Negara hanya menjadi pemegang saham dalam BHP;
7. berpotensi terjadi disintegrasi bangsa karena adanya diskriminasi sosial dalam kebijakan pendidikan nasional

Para Pemohon berkeyakinan bahwa dengan diterimanya permohonan ini, maka akan berdampak bagi penyelenggaraan pendidikan di Indonesia, dampak tersebut antara lain:⁴⁹⁰

1. filosofi pendidikan dalam cita-cita Negara Kesatuan Republik Indonesia akan terpenuhi sebagaimana tertuang dalam UUD 1945, terutama berhubungan dengan tanggung jawab penuh negara atas pendidikan;
2. tanggung jawab pendidikan sepenuhnya berada pada pemerintah sehingga setiap warga negara akan mengikuti jenjang pendidikan dengan sungguh-sungguh tanpa ada beban.
3. pengawasan kualitas, pembiayaan dan pendanaan pendidikan sepenuhnya berada dan bersumber dari pemerintah dan pemerintah daerah;
4. hilangnya diskriminasi kelas sosial dalam sistem pendidikan nasional;
5. institusi pendidikan akan senantiasa fokus dalam pengelolaan pendidikan di bidang peningkatan ilmu pengetahuan bukan pada kegiatan usaha lainnya;
6. penyelerasan seluruh peraturan di bawah UU Sisdiknas dan UU BHP

4.2.2 Alasan-Alasan Pengujian Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Pengujian undang-undang BHP merupakan pengujian undang-undang yang dilakukan oleh enam kelompok masyarakat dengan alasan-alasan yang berbeda-beda dengan tuntutan sama yaitu pembatalan undang-undang BHP dan serta dasar hukum

⁴⁹⁰ *Ibid*, hal 16

pembentukan undang-undang BHP yaitu Pasal Pasal 53 undang-undang nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional.

Adapun alasan-alasan pengajuan pengujian undang-undang BHP adalah para Pemohon sebagai warga negara Indonesia mendapatkan jaminan perlindungan dalam kesejahteraan dalam Pembukaan (Preamble) UUD 1945. Perlindungan dalam mensejahterakan dan mencerdaskan kehidupan bangsa oleh negara melalui pemerintah. Bunyi hak konstitusional yang diberikan tersebut adalah sebagai berikut:⁴⁹¹

”... Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

Bahwa hak konstitusional para Pemohon sebagai warga negara untuk mendapatkan pendidikan, mendapatkan pembiayaan dari pemerintah, usaha pemerintah menyediakan seluruh kebutuhan pendidikan dan peningkatan kesejahteraan melalui pemajuan keilmuan dan teknologi diberikan oleh Pasal 31 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan;
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya;
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang;
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran

⁴⁹¹ *Ibid*, hal 14

pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional;

- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.”

Bahwa hak konstitusional para Pemohon untuk bebas dari perlakuan diskriminasi telah dijamin dalam Pasal 28i butir 2 UUD 1945 berbunyi, "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu."

Bahwa pasal-pasal diskriminatif dalam undang-undang yang diajukan oleh para Pemohon terkait dengan pembedaan dalam kelas sosial dan usia untuk mengikuti pendidikan. Padahal, prinsip penyelenggaraan pendidikan tidak mengenal kelas sosial dan batas usia. Adanya pembedaan kelas sosial dan usia yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 12 ayat (1) huruf c, huruf d, dan ayat (2) huruf b UU Sisdiknas dan Pasal 46 UU BHP jelas bertentangan dengan Pasal 28 ayat (2) UUD 1945;⁴⁹²

1. Perkara Nomor 11/PUU-VII/2009

Alasan pengujian undang-undang BHP dalam perkara Nomor 11/PUU-VII/2009 ini adalah:⁴⁹³

Bahwa Indonesia adalah negara kesejahteraan. Hal ini dapat dilihat dalam Himpunan Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Soepomo, Soekarno dan Muh. Yamin telah mengeluarkan ide Negara Kesejahteraan Indonesia dalam sidang pembicaraan tentang dasar

⁴⁹² *Ibid*

⁴⁹³ *Ibid*, hal 26

negara Indonesia pada tanggal 29 Mei 1945, 31 Mei 1945 dan 1 Juni 1945 saat mempersiapkan kemerdekaan Republik Indonesia.

Bahwa dalam buku Himpunan Risalah Sidang BPUPKI terbitan Sekretariat Negara Republik Indonesia Tahun 1995, pada halaman 5, Muh. Yamin mengusulkan konsep negara di mana sebagian konsep bernegara ditolak dan sebagian diterima dalam faham bernegara. Konsep yang diusulkan oleh Muh. Yamin dan diterima sebagai faham negara adalah "Negara Kesejahteraan Rakyat Indonesia, dan terbentuknya Republik Indonesia yang berdasar nasionalisme-unitarisme."⁴⁹⁴

Muh. Yamin yang mengingatkan kepada sidang mengenai tujuan dasar-dasar negara, salah satunya agar negara memberikan jaminan kepada warga negaranya dalam sebuah ketentuan Undang-Undang Dasar, yang salah satunya terkait dengan jaminan kehidupan ekonomi sosial sehari-hari warga negara. Disimpulkan kemudian oleh Muh. Yamin bahwa "Kesejahteraan Rakyat yang menjadi dasar dan tujuan negara Indonesia Merdeka.."

Soepomo menguatkan ide Muh Yamin mengenai negara kesatuan Republik Indonesia yang menyejahterahkan rakyat Indonesia. Menurut Soepomo negara integral memiliki pengertian negara adalah segalanya dan tidak berdiri di atas sebagian golongan tetapi untuk seluruh rakyat dan menjamin keselamatan hidup setiap warga negaranya.⁴⁹⁵ Demikian pula Soekarno, yang memberikan gambaran tentang peran pemerintah dalam mengisi kemerdekaan. Menurutnya Indonesia harus merdeka lebih dahulu baru kemudian kebutuhan dasar rakyat dipenuhi oleh pemerintah.⁴⁹⁶ Kesejahteraan

⁴⁹⁴ Risalah Sidang BPUPKI dalam Putusan, *Op. cit.* hal 25-28

⁴⁹⁵ *Ibid*, hal 33

⁴⁹⁶ *Ibid*, hal 65

menurut Soekarno adalah kesejahteraan bersama-sama, yaitu kesamaan dalam memperoleh pelayanan dan ekonomi.⁴⁹⁷

Bahwa uraian tersebut di atas, dalam proses pembuatan filosofi bernegara dan dasar negara Republik Indonesia, tidak ada satu pun anggota sidang BPUPKI yang menolak konsep negara kesejahteraan hingga pada akhirnya disepakati konsep kesejahteraan itu dalam paragraf keempat Pembukaan (Preamble) UUD 1945, yang bunyinya, "Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebagsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia...".

Dasar negara yang dijelaskan oleh Soepomo, Muh. Yamin dan Soekarno terkait kesejahteraan dapat diuraikan sebagai berikut:⁴⁹⁸

1. kemerdekaan menjadi pilihan akhir rakyat Indonesia untuk lepas dari penjajahan;
2. negara Republik Indonesia berdiri di atas seluruh rakyat;
3. jaminan dan perlindungan kebutuhan dasar kepada seluruh rakyat;
4. pembangunan ekonomi yang merata.

Demikian sudah semakin terang dan jelas bahwa yang menjadi tujuan Indonesia merdeka adalah negara harus berdiri di atas seluruh warga negaranya tanpa ada pembedaan, negara melalui pemerintah memberikan jaminan kebutuhan dasar

⁴⁹⁷ *Ibid*, hal 79-84

⁴⁹⁸ *Bid*.

warga negara dan pembangunan ekonomi untuk kesejahteraan seluruh rakyat. Inilah yang diyakini sebagai negara kesejahteraan sebagaimana yang telah disusun dalam Pembukaan UUD 1945.

Oleh karena, Indonesia menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*) maka jaminan dan perlindungan hak dasar warga negaranya harus meliputi jaminan dan perlindungan atas pendidikan, pangan, kesehatan, tempat tinggal, pendapatan dan keamanan. Jaminan dan perlindungan ini diberikan kepada seluruh warga negara Indonesia tanpa membedakan kelas sosial. Sebagaimana usulan Soepomo dalam perumusan dasar negara, bahwa Negara tidak boleh berdiri diatas satu golongan, tetapi harus berada diatas seluruh rakyat Indonesia⁴⁹⁹. Dengan demikian, seharusnya negara melalui pemerintah Indonesia harus memperlakukan warga negaranya dengan sama dan tidak membedakan dalam memberikan kebutuhan dasar berupa pendidikan, pangan, kesehatan, pekerjaan dan atas rasa aman kepada warga negaranya.

Bahwa dengan demikian ketentuan yang mengatur tentang pendidikan dalam Undang-Undang dan ketentuan lainnya tidak boleh bertentangan dengan semangat yang telah dibuat. Paragraf Keempat Pembukaan UUD 1945 mengandung semangat negara kesejahteraan universal, sehingga UU Sisdiknas dan UU BHP pengaturannya tidak boleh menyimpang dari UUD 1945. Bahwa kemudian bahasan dasar negara di turunkan dalam pasal-pasal UUD 1945. Pada sidang BPUPKI tanggal 11 sampai dengan 16 Juli 1945 telah dirumuskan pasal-pasal UUD 1945 dan dilakukan amandemen UUD 1945 dari tahun 1999-2002, namun secara substantif rumusan pasal dalam UUD 1945 tidak menyimpang dari filosofi atau dasar negara yang telah dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu, aturan-aturan dalam pasal-pasal UUD 1945 jelas bukanlah ketentuan yang terpisah dan tidak dapat ditafsirkan menyimpang dari keinginan bangsa

⁴⁹⁹ *Ibid*, hal 28

Indonesia bernegara di tahun 1945 apalagi sebuah UU yang pembuatannya harus tunduk dan mengikuti keinginan dalam UUD 1945.

Dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan asas-asas yang harus dipertimbangkan dalam materi muatan sebuah Undang-Undang. Materi muatan tersebut antara lain: (a) pengayoman; (b) kemanusiaan; (c) kebangsaan; (d) kekeluargaan; (e) kenusantaraan; (f) *bhinneka tunggal ika*; (g) keadilan; (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau; (j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Bahwa berdasarkan ketentuan diatas, maka para Pemohon menyatakan materi muatan dalam UU Sisdiknas dan UU BHP yang diujikan tidak memenuhi asas pengayoman yakni Undang-Undang tidak berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman

2. Perkara Nomor 14/PUU-VI I/2009

Alasan pengujian undang-undang BHP dalam perkara Nomor 14/PUU-VI I/2009 ini adalah:⁵⁰⁰

Setelah dicermati Pasal 41 ayat (5) dan ayat (6) UU BHP semangatnya telah keluar dari Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yaitu “untuk mencerdaskan kehidupan bangsa”, di mana Pemerintah bersama BHPP menanggung biaya pendidikan paling sedikit 1/2 (satu perdua) biaya operasional berdasarkan standar pelayanan minimal pada BHPP yang seharusnya pendidikan secara keseluruhan adalah tanggung jawab Pemerintah karena konstitusi mengamanatkan bahwa pendidikan adalah hak setiap warga negara. Dengan adanya kewajiban pemerintah bersama BHPP menanggung paling sedikit 1/2 (satu perdua) dari biaya pendidikan

⁵⁰⁰ *Ibid*

biaya operasional pada BHPP berdasarkan standar pelayanan minimal maka tidak ada kewajiban bagi pemerintah untuk menanggung 1/2 (satu perdua)-nya dari biaya operasional. Oleh karena tidak adanya kewajiban pemerintah untuk menanggung 1/2 (satu perdua)-nya dari biaya operasional maka akan menghilangkan tanggung jawab pemerintah yang seharusnya sepenuhnya dalam menanggung biaya pendidikan dan akan menjadikan pendidikan menjadi mahal sehingga berpotensi bagi para untuk tidak bisa melanjutkan pendidikan tinggi karena biaya pendidikan yang mahal. Hal ini bertentangan dengan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.”⁵⁰¹

Pemerintah bersama BHPP menanggung biaya pendidikan paling sedikit 1/2 (satu perdua) biaya operasional dengan standar pelayanan minimal adalah kewajiban Pemerintah hanya menanggung 1/2 (satu perdua) biaya operasional pendidikan sedangkan 1/2 (satu perdua) bukan merupakan kewajiban sehingga ada alasan bagi pemerintah untuk tidak menanggung 1/2 (satu perdua) biaya operasionalnya. Jika 1/2 (satu perdua) biaya operasional ini tidak ditanggung oleh Pemerintah maka biaya akan dibebankan kepada peserta didik termasuk para Pemohon.⁵⁰²

Pada dasarnya adalah kewajiban Pemerintah untuk menanggung biaya pendidikan karena pendidikan adalah kebutuhan dasar manusia dan hak setiap warga negara yang dijamin Pasal 31 ayat (1) oleh UUD 1945. Bahwa apabila biaya pendidikan mahal, maka yang akan menikmati dan mengenyam pendidikan hanyalah orang-orang tertentu yang mampu secara ekonomi yang menjauhkan cita-cita luhur pendahulu bangsa yang menginginkan semua warga negara berhak mengenyam pendidikan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa seperti yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. berdasarkan

⁵⁰¹ *Ibid*, hal 30

⁵⁰² *Ibid*

ketentuan Pasal 46 ayat (2) UU Sisdiknas Pemerintah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sesuai dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.⁵⁰³

Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 mengamanatkan kepada Pemerintah untuk memprioritaskan biaya pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN dan APBD maka sekurang-kurangnya adalah paling sedikit sehingga Pemerintah diberi kewenangan menyediakan anggaran pendidikan di atas dua puluh persen sehingga jika Pemerintah ada niatan untuk menanggung seluruh biaya pendidikan maka Pemerintah tinggal menaikkan anggaran pendidikan tanpa harus membebani peserta didik termasuk kepada para Pemohon. Bahwa dengan tidak adanya ketentuan yang mewajibkan sepenuhnya bagi Pemerintah untuk menanggung biaya operasional pendidikan tinggi, sangat berpotensi bagi peserta didik termasuk para Pemohon untuk menanggung biaya operasional. Dengan adanya tanggungan inila yang akan menghalangi para Pemohon untuk melanjutkan pendidikan karena mahalnyabiaya pendidikan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas Pasal 41 ayat (5) dan ayat (6) UU BHP bertentangan dengan Pembukaan dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945; Bahwa apabila dicermati Pasal 41 ayat (7) dan ayat (9) UU BHP telah memperlakukan peserta didik secara diskriminatif. Bagi pendidikan dasar seluruhnya ditanggung oleh Pemerintah sesuai dengan Pasal 41 ayat (1) UU BHP sementara pendidikan tinggi dibebani keharusan untuk menanggung biaya 1/3 (satu pertiga) dari biaya operasional. Jelas hal ini perlakuan diskriminatif Pemerintah terhadap rakyatnya yang sheatusnya tidak dibebani untuk menanggung baiaya pendidikan 1/3 (satu pertiga) dari biaya operasional pendidikan. dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 berbunyi, “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan

⁵⁰³ *Ibid*

yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapat perlindungan dari perlakuan yang bersifat diskriminatif itu...⁵⁰⁴

Dalam Pasal 31 ayat (3) UUD 1945 mengamanatkan kepada Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional. Artinya, pendidikan diusahakan dan menjadi tanggung jawab Pemerintah, bukan peserta didik. Pasal 41 ayat (7) dan ayat (9) UU BHP jelas-jelas melepas tanggung jawab Pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan dengan membebankan/mengalihkan biaya-biaya kepada peserta didik secara wajib sebesar 1/3 (satu pertiga) dari biaya operasional. Ini tidak sesuai dengan Pasal 31 ayat (3) UUD 1945 dimana Pemerintah berkewajiban mengusahakan satu sistem pendidikan nasional untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Dengan adanya keharusan bagi peserta didik termasuk para Pemohon sangat dirugikan karena biaya pendidikan yang seharusnya sepenuhnya menjadi tanggung jawab Pemerintah kemudian dibebankan kepada peserta didik termasuk kepada para Pemohon.

Agar semua lapisan masyarakat dapat mengenyam pendidikan sesuai dengan amanah konstitusi bahwa pendidikan adalah hak setiap warga negara seharusnya Pemerintah menyediakan pendidikan yang murah bahkan gratis.⁵⁰⁵ Bahwa berdasarkan Pasal 41 ayat (7) dan ayat (9) UU BHP menghalangi adanya pendidikan murah bahkan gratis karena adanya kata “harus” bagi peserta didik untuk menanggung biaya 1/3 (satu pertiga) operasional. Apabila dicermati Pasal 41 ayat (7) dan ayat (9) UU BHP akan sangat memberatkan para Pemohon karena adanya keharusan/kewajiban bagi peserta didik untuk menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan sebesar 1/3 (satu pertiga) dari biaya operasional dan hal ini sudah menutup

⁵⁰⁴ *Ibid*, hal 70

⁵⁰⁵ *Ibid*

adanya pendidikan bahkan gratis bagi para Pemohon yang seharusnya menjadi tanggung jawab Pemerintah sesuai yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Kata “harus”⁵⁰⁶ dalam pasal ini sudah menutup pendidikan yang murah bahkan gratis yang seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah sehingga apabila para Pemohon tidak mampu membayar biaya pendidikan maka para Pemohon tidak berhak mengenyam pendidikan karena adanya keharusan yang ditegaskan oleh Pasal 41 ayat (7) dan ayat (9) UU BHP. Adanya kewajiban yang harus dibayar oleh peserta didik sebesar 1/3 (satu pertiga) akan menyebabkan biaya pendidikan menjadi mahal bagi peserta didik yang akan berpotensi bagi para Pemohon untuk tidak melanjutkan pendidikan tinggi. Bahwa dengan adanya keharusan dan beban sebesar 1/3 (satu pertiga) bagi peserta didik, maka hal ini akan melepaskan tanggung jawab Pemerintah dan akan menjadikan biaya pendidikan sangat mahal, padahal UUD 1945 mengamanatkan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN dan APBD seperti yang tercantum dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.⁵⁰⁷

Kata-kata sekurang-kurangnya dua puluh persen dalam UUD 1945 mengamanatkan kepada negara untuk menyediakan pendidikan yang murah, karena kalau Pemerintah ada niatan untuk menjadikan pendidikan yang murah Pemerintah bisa saja menaikkan anggaran pendidikan bisa di atas dua puluh persen karena Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan sekurang-kurangnya artinya Pemerintah bisa mengusahakan biaya pendidikan lebih dari dua puluh persen dari APBN dan APBD. Apabila Pemerintah menaikkan anggaran pendidikan di atas dua puluh persen akan menjadikan pendidikan yang murah bahkan gratis sehingga tidak akan merugikan

⁵⁰⁶ *Ibid*

⁵⁰⁷ *Ibid*, hal 88

para Pemohon karena pendidikan seharusnya memang menjadi tanggung jawab Pemerintah. Berdasarkan uraian tersebut di atas, Pasal 41 ayat (7) dan ayat (9) UU BHP bertentangan dengan Pasal 28! ayat (2) dan Pasal 31 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945.⁵⁰⁸

Apabila dicermati Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU BHP, sangat mengabaikan hak-hak anak miskin dan bodoh, yang nota bene populasinya di masyarakat mencapai 40% (empat puluh perseratus) karena yang diatur hanya bea siswa untuk warga negara Indonesia yang miskin tetapi pintar dan bersekolah di sekolah-sekolah negeri. Lantas, siapa yang membiayai pendidikan anak-anak miskin dan sekaligus bodoh?. Hal ini adalah perlakuan diskriminatif negara terhadap warganya yang dibedakan dalam kelas-kelas. Perlakuan diskriminatif ini bersifat potensial juga akan dialami para Pemohon yang berangkat dari kalangan bawah karena yang diakomodir hanya 20% (dua puluh perseratus) dari 80% (delapan puluh perseratus) yang memiliki potensi akademik tinggi namun kurang mampu belum tentu diakomodir karena tidak adanya kewajiban yang dipertegas dalam pasal ini, sementara yang miskin sekaligus bodoh yang berjumlah 80% (delapan puluh perseratus) tidak sama sekali tidak diakomodir, padahal konstitusi mengamanatkan bahwa pendidikan adalah hak setiap warga negara tanpa adanya perbedaan apapun.⁵⁰⁹

Pasal ini membolehkan adanya perlakuan diskriminatif oleh Pemerintah terhadap warganya. Warga oleh Pemerintah dibagi dalam kelas-kelas, ada kelas pintar dan bodoh, ada kelas miskin dan kaya yang mendapat perlakuan berbeda masing-masing kelas dalam mendapatkan pendidikan, perlakuan diskriminasi ini bertentangan dengan Pasal 28i ayat (2) UUD 1945 di mana setiap orang bebas dari perlakuan yang

⁵⁰⁸ *Ibid*

⁵⁰⁹ *Ibid*, hal 114

bersifat diskriminatif, dengan adanya Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU BHP tersebut juga mengebiri hak warga negara yang miskin dan sekaligus bodoh untuk mendapatkan pendidikan yang sangat dibatasi oleh UU BHP, pasal ini sangat bertentangan dengan amanat Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 yang bebrunyi, “Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.”⁵¹⁰

Pasal 58 ayat (4) UU BHP yang menyatakan, “Apabila badan hukum bubar karena pailit, berlaku perundang-undangan di bidang kepailitan”. Artinya posisi BHP tidak berbeda dengan perusahaan di manapun perusahaan yang dinyatakan pailit pun berlaku undang-undang kepailitan. Selain itu pembubaran ini juga harus diikuti likuidasi sesuai dengan Pasal 58 ayat (1) UU BHP, berarti seluruh aset badan hukum pendidikan baik aset usaha maupun aset pendidikan akan dicairkan seluruhnya. Oleh karena itu, bagaimana mungkin suatu institusi pendidikan memiliki kemungkinan untuk pailit (bubar)? Mengingat pendidikan merupakan hal pokok yang menentukan kualitas sumber daya manusia bangsa dan dengan pembubaran (kepailitan) adalah hal yang tidak boleh terjadi pada suatu institusi pendidikan di suatu negara karena sejarah di negara mana pun di dunia ini tidak ada institusi pendidikan yang dipailitkan,⁵¹¹

Bahwa Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Membayar Utang lebih banyak menekankan dari sisi ekonomi seperti tercantum dalam konsiderans menimbang huruf b dan huruf c yang berbunyi, “(a) bahwa dengan makin pesatnya perkembangan perekonomian dan perdagangan makin banyak permasalahan utang piutang yang timbul di masyarakat, (b) bahwa krisis moneter yang terjadi di Indonesia telah memberikan dampak yang tidak menguntungkan terhadap perekonomian nasional sehingga menimbulkan kesulitan

⁵¹⁰ *Ibid*

⁵¹¹ *Ibid*, hal 127

besar terhadap dunia usaha dalam menyelesaikan utang piutang untuk meneruskan kegiatannya. Sangat jelas tergambar bahwa Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Membayar Utang sangat mengedepankan sisi ekonominya seperti dalam pertimbangan tersebut di atas;⁵¹²

3. Perkara Nomor 21/PUU-VII/2009,

Alasan pengujian undang-undang BHP dalam perkara Nomor 21/PUU-VI I/2009 ini adalah.⁵¹³

UUD 1945 menempatkan norma pendidikan sebagai norma yang sangat tinggi. Pendidikan bahkan merupakan salah satu dari tujuan berdirinya negara Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945. Artinya, eksistensi atau keberadaan negara Indonesia sesuai dengan tujuannya bergantung pada apakah negara ini mampu mencerdaskan kehidupan bangsa. Maksud dari mencerdaskan kehidupan bangsa tidak semata-mata memfasilitasi tersedianya sarana pendidikan saja. Namun lebih dari itu, negara memiliki kewajiban konstitusional untuk menjamin seluruh warga negara Indonesia menjadi cerdas yang salah satunya ditandai dengan membuat suatu sistem pendidikan yang dapat diakses seluruh warga negara tanpa terkecuali. Akses ini dapat terbuka apabila sistem yang dibangun diarahkan untuk seluruh warga negara dengan mempertimbangkan berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh warga negara.

UUD 1945 juga mengakui bahwa pendidikan adalah hak warga negara yang merupakan hak asasi manusia. Secara khusus UUD 1945 mengatur persoalan pendidikan ini dalam Pasal 31 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) serta Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD 1945. Ketentuan tersebut menyatakan

⁵¹² *Ibid*

⁵¹³ *Ibid*, hal 123

bahwa pendidikan adalah hak warga negara sekaligus kewajiban negara untuk menjamin pemenuhannya. Lebih jauh Mahkamah Konstitusi dalam Pertimbangan Putusan Nomor 012/PUU-III/2005 halaman 58 menegaskan bahwa “ ... Hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan tidak hanya sebatas kewajiban negara untuk menghormati dan melindungi tetapi menjadikewajiban negara untuk memenuhi hak warga negara tersebut. Karena demikian pentingnya pendidikan bagi bangsa Indonesia, menyebabkan pendidikan tidak hanya semata-mata ditetapkan sebagai hak warga negara saja, bahkan UUD 1945 memandang perlu untuk menjadikan pendidikan dasar sebagai kewajiban warga negara.⁵¹⁴ Agar kewajiban warga negara dapat dipenuhi dengan baik maka UUD 1945, Pasal 31 ayat (2), mewajibkan kepada pemerintah untuk membiayainya.”⁵¹⁵

Dari uraian di atas, terlihat jelas bahwa pendidikan menurut UUD 1945 adalah *public goods*, yang terbuka dan milik publik. Artinya, pendidikan harus dapat diakses oleh semua pihak dan tidak boleh menjadi dapat dibatasi oleh pihak tertentu atau dibatasi untuk kalangan tertentu. UUD 1945 juga telah mengarahkan agar pendidikan tidak boleh menjadi komoditas yang dapat menjadi objek dalam persaingan pasar. Sebaliknya, justru UUD 1945 menekankan pentingnya peran dan fungsi negara untuk terlibat aktif dalam penyelenggaraan pendidikan agar tercapai tujuan negara.⁵¹⁶

Persoalannya, Pemerintah dan DPR telah membuat suatu kebijakan yang menentukan bahwa landasan penyelenggaraan sistem pendidikan nasional adalah badan hukum pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam UU BHP. Yang dipersoalkan oleh para Pemohon bukan pada bagaimana sistem BHP diatur dalam UU BHP, melainkan lebih mendasar lagi yakni persoalan pilihan

⁵¹⁴ *Ibid*

⁵¹⁵ *Ibid*

⁵¹⁶ *Ibid*

kebijakan Pemerintah dan DPR dalam Undang-Undang yang menjadikan BHP sebagai landasan sistem pendidikan nasional yang ternyata bertentangan dengan amanat UUD 1945.

Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas dan UU BHP telah menempatkan BHP menjadi hal yang imperatif. Seluruh penyelenggara pendidikan harus berbentuk badan hukum pendidikan dengan karakteristik BHP. Secara perlahan namun pasti Pemerintah menjauhkan diri dari perannya terhadap penyelenggaraan pendidikan. Di sisi lain, penyelenggara pendidikan yang berbentuk BHP akan berlomba-lomba untuk mengembangkan badan hukumnya dengan menggunakan pendidikan sebagai komoditas. Persaingan yang terjadi di dunia pendidikan akhirnya akan menjadi persaingan pasar. Jika dipelajari mendalam dan dikritisi lebih lanjut, ternyata UU BHP dengansengaja dibuat sedemikian rupa seolah-olah tidak mengarah pada komersialisasi pendidikan.

Padahal, pencantuman prinsip-prinsip dalam UU BHP seperti prinsip nirlaba, otonomi, akses yang berkeadilan dan partisipasi atas tanggung jawab negara dalam UU BHP hanya merupakan tempelan dan ternyata bukan jiwa dari UU BHP itu. Prinsip-prinsip tersebut tidak terlihat dalam substansi UU BHP. Jiwa dan semangat UU BHP tetaplh komersialisasi dan liberalisasi pendidikan dengan membawa para pelaku penyelenggara pendidikan sebagai pelaku pasar. Pemerintah yang seharusnya menjadi faktor utama dalam penyelenggaraan pendidikan hanya ditempatkan menjadi fasilitator. Jika dianalisis lebih lanjut ketentuan-ketentuan dalam UU BHP dalam kaitannya satu sama lain memiliki satu benang merah yang menunjukkan bahwa dengan BHP maka “modal” menjadi faktor utama dalam menyelenggarakan pendidikan. UU BHP menekankan pada tata kelola keuangan untuk sebagai dasar mengembangkan pendidikan.

Dengan konsep demikian, maka negara mereduksi peran dan kewajibannya untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang dapat mencerdaskan seluruh bangsa yang syarat utamanya adalah seluruh warga negara tanpa terkecuali memiliki akses pendidikan. Biaya pendidikan yang mahal dan berorientasi pada modal akan menghalangi akses pendidikan untuk berbagai kalangan yang tidak mampu. Meskipun UU BHP memberikan kuota bagi masyarakat miskin, namun ternyata “jatah” tersebut adalah untuk orang-orang miskin yang berprestasi. Bagaimana dengan warga negara yang miskin namun tidak berprestasi? Selamanya kelompok warga negara ini tidak akan mendapatkan akses pendidikan yang layak yang pada akhirnya tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa menjadi tidak tercapai.⁵¹⁷

Mahkamah Konstitusi melalui pertimbangan Putusan Nomor 021/PUU-IV/2006 telah memberikan catatannya yakni agar Undang-Undang mengenai badan hukum pendidikan sesuai dengan UUD 1945 harus memperhatikan empat aspek antara lain (1) aspek fungsi negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, kewajiban negara dan pemerintah dalam bidang pendidikan, (2) aspek filosofis yakni mengenai cita-cita untuk membangun sistem pendidikan nasional yang berkualitas dan bermakna bagi kehidupan bangsa aspek sosiologis yakni realitas mengenai penyelenggaraan pendidikan yang sudah ada termasuk yang diselenggarakan oleh berbagai yayasan, perkumpulan, dan sebagainya, serta aspek yuridis yakni tidak menimbulkan pertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan badan hukum; (3) aspek pengaturan mengenai badan hukum pendidikan haruslah merupakan implementasi tanggung jawab negara dan tidak dimaksudkan untuk mengurangi atau menghindar dari kewajiban konstitusional negara di bidang pendidikan, sehingga tidak memberatkan masyarakat dan/atau peserta didik; dan (4) aspek aspirasi masyarakat. Namun kenyataannya, jiwa UU BHP tidak memperhatikan aspek-aspek tersebut dan pada akhirnya bertentangan dengan jiwa dan semangat UUD 1945.

⁵¹⁷ *Ibid*, hal 132

Dengan penyelenggaraan sistem pendidikan seperti ini maka para Pemohon memiliki potensi kerugian konstitusional. Para Pemohon yang terdiri dari mahasiswa, orang tua murid, dan lembaga-lembaga yang bergerak di bidang pendidikan akan menghadapi kondisi sistem pendidikan yang tidak mengarah pada upaya mensejahterakan masyarakat dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dengan demikian, Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas dan UU BHP bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945, Pasal 31 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28E ayat (1) serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

4. Perkara Nomor 126/PUU-VI I/2009

Alasan pengujian undang-undang BHP dalam perkara Nomor 126/PUU-VI I/2009 ini adalah:⁵¹⁸

a. Fakta-fakta Hukum.⁵¹⁹

Yayasan adalah suatu badan hukum yang diakui oleh peraturan perundang-undangan di Indonesia sejak 1847 dan berdasarkan Pasal 365 KUH Perdata, yayasan telah diatur sebagai lembaga sosial yang memiliki hak dan kewajiban sebagai seorang manusia. Yayasan telah banyak bergerak dalam bidang penyelenggaraan pendidikan mulai dari yang terendah sampai perguruan tinggi sejak zaman penjajahan.

Secara khusus dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi pemerintah mengharuskan berbentuk yayasan atau badan yang bersifat sosial, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi, Pasal 119 ayat (1) yaitu pendirian perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh masyarakat selain memenuhi ketentuan sebagaimana

⁵¹⁸ *Ibid*, hal 140

⁵¹⁹ *Ibid*

diatur dalam Peraturan Pemerintah ini harus pula memenuhi persyaratan bahwa penyelenggaranya berbentuk yayasan atau badan yang bersifat sosial, (Bukti P-16).⁵²⁰

Selaras dengan itu terdapat ketentuan yang mengatur bahwa yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan [Pasal 1 ayat (1) UU Yayasan]. Bahwa jika penyelenggara pendidikan hanya yang berbentuk badan hukum pendidikan seperti yang diatur dalam Pasal 1 butir 5 sepanjang anak kalimat "...dan diakui sebagai badan hukum pendidikan", Pasal 8 ayat (3) dan Pasal 10 serta Pasal 67 ayat (2) dan ayat (4), Pasal 62 ayat (1) menyangkut Pasal 67 ayat (2) tentang sanksi administratif serta Bab IV tentang Tata Kelola (Pasal 14 sampai dengan Pasal 36) dari UU BHP, maka yayasan tidak diperbolehkan lagi sebagai penyelenggara pendidikan, dan hak hidupnya telah dicabut secara paksa, padahal hak hidup yayasan telah diatur dalam UU Yayasan dan dijamin oleh UUD 1945.

Yayasan tidak diperkenankan lagi menyelenggarakan pendidikan formal, maka akan terjadi kekosongan dalam penyelenggaraan pendidikan yang selama ini dilakukan yayasan, sebab aset dan kemampuan yayasan tidak dapat dialih-pindah tangankan kepada pihak lain, kecuali ke yayasan yang memiliki kegiatan yang sama, dengan kata lain bahwa aset dan kemampuan yayasan tidak dapat dialihkan ke badan hukum lain termasuk badan hukum pendidikan, jika yayasan yang bergerak di bidang penyelenggaraan pendidikan tidak diperkenankan lagi menyelenggarakan pendidikan, berarti yayasan tersebut

⁵²⁰ *Ibid*

harus bubar atau membubarkan diri, sementara Pasal 62 UU Yayasan mengatur secara tegas dan terbatas syarat bubarnya yayasan.⁵²¹

Bahwa dengan adanya Pasal 1 butir 5 sepanjang anak kalimat “...dan diakui sebagai badan hukum pendidikan”, Pasal 8 ayat (3) dan Pasal 10 serta Pasal 67 ayat (2) dan ayat (4), Pasal 62 ayat (1) menyangkut Pasal 67 ayat (2) tentang sanksi administratif serta Bab IV tentang Tata Kelola (Pasal 14 sampai dengan Pasal 36) dari UU BHP, telah melanggar hak dan kewenangan konstitusional para Pemohon sebagai badan hukum yang diatur oleh Undang-Undang dan sebagai penyelenggara pendidikan selama ini.

Bahwa yayasan yang menyelenggarakan pendidikan dan badan hukum lainnya yang berhimpun dalam Asosiasi Badan Penyelenggara Perguruan Tinggi Swasta Indonesia (ABPPTSI), Yayasan Pembina Lembaga Pendidikan Persatuan Guru Republik Indonesia (YPLP PGRI), dan Komisi Pendidikan Konferensi Waligereja Indonesia (Komdik KWI), serta Majelis Pendidikan Kristen (MPK) dan YayasanYayasan lainnya (termasuk yang memberikan dukungan untuk permohonan ini) sekarang ini sebagai Pemohon telah banyak berbuat dalam mencerdaskan kehidupan bangsa melalui kegiatan penyelenggaraan pendidikan, sehingga adalah bertentangan dengan UUD 1945 apabila tidak diperbolehkan lagi menyelenggarakan pendidikan, dan oleh karena itu Mahkamah Konstitusi berdasarkan kewenangan yang dimilikinya harus mengoreksi dan menguji Pasal 1 angka 5 sepanjang anak kalimat “...dan diakui sebagai badan hukum pendidikan”, Pasal 8 ayat (3) dan Pasal 10 serta Pasal 67 ayat (2) dan ayat (4), Pasal 62 ayat (1) menyangkut Pasal 67 ayat (2)

⁵²¹ *Ibid.*

tentang sanksi administratif serta Bab IV tentang Tata Kelola (Pasal 14 sampai dengan Pasal 36) dari UU BHP.⁵²²

2. Kerugian Pemohon.

Pasal 8 ayat (3) dan Pasal 10 serta Pasal 67 ayat (2) dan ayat (4), Pasal 62 ayat (1) menyangkut Pasal 67 ayat (2) tentang sanksi administratif serta Bab IV tentang Tata Kelola (Pasal 14 sampai dengan Pasal 36) UU BHP, yang dimohonkan pengujian dapat diperinci sebagai berikut:⁵²³

1. para pemohon yang telah lama menyelenggarakan pendidikan formal, tidak secara tegas diakui dan dijamin haknya sebagai penyelenggara satuan pendidikan formal;
2. bahwa dengan diundangkannya UU BHP tidak dimungkinkannya lagi yayasan sebagai pelaksana pendidikan;
3. pemaksaan terhadap yayasan, perkumpulan dan badan hukum lain sejenis diharuskan untuk menyesuaikan tata kelola sebagaimana diatur dalam UU BHP paling lambat 6 (enam) tahun setelah diundangkan, mengakibatkan kerugian besar bagi para Pemohon, karena para Pemohon yang kegiatannya khusus untuk menyelenggarakan pendidikan diharuskan menyesuaikan diri dengan mengubah akta pendiriannya sehingga dibatasi haknya untuk ikut menyelenggarakan pendidikan pada hal selama ini para Pemohon sampai sekarang masih menyelenggarakan satuan pendidikan dan merupakan kegiatan utama.
4. para Pemohon kehilangan hak penyelenggaraan pendidikan formal secara langsung yang telah digelutinya berpuluh-puluh tahun sebagai tujuan keberadaannya dan merupakan hak asasinya.
5. para Pemohon kehilangan kemampuan, pengalaman, sistem penyelenggaraan, tata kelola, tata kerja dan sejenisnya yang telah diperoleh, dipupuk dan dikembangkan selama puluhan tahun atau bahkan ratusan tahun, yang membutuhkan perjuangan lama, kehilangan modal, asset dan lain sebagainya.

⁵²² *Ibid*, hal 143

⁵²³ *Ibid*

6. para Pemohon akan kehilangan waktu, pikiran, tenaga dan dana yang harus dikeluarkan untuk menghadapi tata kerja badan hukum pendidikan.
7. potensi kerugian dari penyelenggara pendidikan dimana harus merubah akta pendirian untuk dapat ikut serta sebagai penyelenggara pendidikan.
8. Perubahan Anggaran Dasar Yayasan selain menimbulkan masalah internal yayasan, perkumpulan dan badan hukum lainnya, juga menimbulkan masalah eksternal yaitu harus mengajukan perubahan dan harus disahkan oleh Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia dan mendapat persetujuan dari Menteri Pendidikan Nasional.

3. Kerugian masyarakat

Masyarakat khususnya peserta didik dan orang tua peserta didik, akan menderita kerugian akibat Pasal 1 angka 5 sepanjang anak kalimat "...dan diakui sebagai badan hukum pendidikan", Pasal 8 ayat (3) dan Pasal 10 serta Pasal 67 ayat (2) ayat (4), Pasal 62 ayat (1) menyangkut Pasal 67 ayat (2) tentang sanksi administratif serta Bab IV tentang Tata Kelola (Pasal 14 sampai dengan Pasal 36) UU BHP, yang dimohonkan pengujian, yaitu:⁵²⁴

1. Peserta didik akan kehilangan atau sekurang-kurangnya mengalami pengurangan hak memperoleh pendidikan yang baik karena yayasan sebagai penyelenggara pendidikan harus berhenti sebagai penyelenggara pendidikan;
2. Peserta didik akan kehilangan tempat untuk belajar, karena asset yayasan sebagai penyelenggara pendidikan formal dilarang untuk dialihkan ke pihak lain dan hanya dapat digunakan untuk tujuan yayasan sebagaimana diatur UU Yayasan;
3. Civitas akademika akan mengalami kesulitan untuk memperoleh atau membangun kampus baru atau untuk memproses penggunaan aset yayasan sebagai badan hukum penyelenggara pendidikan formal untuk menjadi aset badan hukum pendidikan yang belum memiliki

⁵²⁴ *Ibid*

aset sama sekali;

4. Masyarakat akan mengalami stagnasi dalam menjalankan tugasnya mencerdaskan kehidupan bangsa melalui pendidikan formal yang selama ini diselenggarakan oleh yayasan karena harus membangun suatu tatanan baru dalam penyelenggaraan pendidikan formal termasuk membangun sarana dan prasarana pendidikan.

5. Nomor 136/PUU-VII/2009 adalah

Alasan pengujian undang-undang BHP dalam perkara Nomor 136/PUU-VI I/2009 ini adalah:⁵²⁵

1. Pendidikan Anak Usia Dini

Pasal 1 angka 14 UU Sisdiknas, “Pendidikan anak usia dini adalah suatu upaya pembinaan yang ditujukan kepada anak sejak lahir sampai dengan usia enam tahun yang dilakukan melalui pemberian rangsangan pendidikan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan rohani agar anak memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut.” Pasal 26 ayat (2) UU Sisdiknas, “Pendidikan non formal meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, dan sebagainya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 14 juncto Pasal 14 juncto Pasal 26 ayat (2) UU Sisdiknas tersebut, terangkum pengertian:⁵²⁶

1. Pendidikan anak usia dini mencakup usia 0 tahun sampai dengan 6 tahun.
2. Pendidikan anak usia dini masuk kategori pendidikan nonformal. Akan tetapi, ketentuan-ketentuan mengenai pendidikan anak usia dini yang tercantum dalam pasal-pasal lainnya dalam UU Sisdiknas justru menimbulkan

⁵²⁵ *Ibid*, hal 150

⁵²⁶ *Ibid*

ketidakpastian hukum. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan pasal-pasal berikut:

Pasal 28 ayat (2) UU Sisdiknas yang berbunyi, “Pendidikan anak usia dini dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, non formal, dan/atau informal.” Ketentuan Pasal 28 ayat (2) UU Sisdiknas ini tidak konsisten dengan ketentuan yang ditegaskan Pasal 14 UU Sisdiknas yang berbunyi, “Jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.” Akibat adanya ketentuan Pasal 28 ayat (2) ini, telah menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.⁵²⁷

1. Pasal 28 ayat (3) UU Sisdiknas, yang berbunyi, “Pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal berbentuk taman kanak-kanak (TK), raudatul athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat.”
2. Pasal 28 ayat (6) UU Sisdiknas yang berbunyi, “Ketentuan mengenai pendidikan anak usia dini sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah”

Ketentuan Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 51 ayat (1) UU Sisdiknas ini memperlihatkan inkonsistensi berlanjut pengelompokan pendidikan usia dini terhadap ketentuan Pasal 14 UU Sisdiknas yang menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

4.2.3 Kesaksian dan Ketereangan Para Ahli dari Pihak Pemohon

Pada saat pemeriksaan undang-undang BHP di hadirkan beberapa saksi ahli dari pihak pemerintah dalam hal ini sebagai tergugat dan saksi-saksi dari para pihak pemohon yaitu:⁵²⁸

⁵²⁷ *Ibid*, hal 175

⁵²⁸ *Ibid*

1. Saksi Elin Driana

Membandingkan fasilitas pendidikan yang ada di Negara bagian Amerika Serikat yang begitu mudah adalah sebagai diantaranya:⁵²⁹

- a. Untuk masuk ke sekolah negeri syaratnya hanya menunjukkan tempat tinggal dan data imunisasi.
- b. bagi murid yang belum bisa berbahasa Inggris dengan baik disediakan program belajar bahasa Inggris dengan tidak dikenai biaya,
- c. transportasi dari sekolah sampai ke rumah;
- d. mendapat perlengkapan sekolah secara gratis;
- e. dipinjam buku-buku sekolah dan Lembar Kerja Siswa (LKS);
- f. biaya-biaya sekolah yang dikeluarkan oleh orang tua murid sangat minim, hanya untuk membeli buku tulis dan alat-alat tulis.
- g. bagi keluarga miskin bisa mengajukan keringanan kepada sekolah.

Di Amerika Serikat meskipun usia wajib belajar itu hanya dari 6 sampai 18 tahun jika siswa memutuskan untuk tetap bersekolah hingga mendapatkan ijazah SMA, tidak ada biaya yang dikenakan kepada orang tua karena pada dasarnya orang tua sudah membiayai pendidikan juga melalui pajak yang dibayarkan;

2. Ahli Prof. Dr. Soedijarto, MA

Menerangkan bahwa:⁵³⁰

Indonesia adalah satu-satunya atau paling tidak salah satu dari tidak banyak negara yang dalam deklarasi kemerdekaannya, yang selanjutnya tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang meletakkan “mencerdaskan kehidupan bangsa” sebagai salah satu misi penyelenggaraan pemerintahan negara. Makna misi ini sukar dipahami tanpa memahami perjalanan perkembangan peradaban modern yang bergerak sejak abad ke-17 di Eropa. Pada saat Proklamasi

⁵²⁹ *Ibid*, hal 51

⁵³⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi *Op. cit*, hal 53

Kemerdekaan, kondisi masyarakat Indonesia jauh tertinggal bila diukur dari kaca mata peradaban modern yang meliputi kehidupan hubungan antar negara di pertengahan abad ke-20 baik dalam segi politik, ekonomi, social budaya dan ilmu pengetahuan dan teknologi. Tidak lain karena pada saat Eropa bangkit dimulai dengan Renaissance pada abad ke17, Indonesia mulai tenggelam dan akhirnya pada permulaan abad ke-20 sepenuhnya dikuasai penjajah yang tujuan utamanya hanyalah menjadikan Indonesia sebagai sumber kekayaan. Rakyat Indonesia pada umumnya tidak tersentuh perkembangan peradaban modern. Karena itu, para Pendiri Republik nampaknya sadar tentang perlunya melakukan transformasi budaya dari budaya tradisional dan feodal ke budaya modern dan demokratis. Inilah makna mencerdaskan kehidupan bangsa yaitu melaksanakan transformasi budaya yang dalam bahasa Bung Karno merupakan “A summing up of many revolution in one generation”.⁵³¹ Revolusi dalam arti revolusi berpikir, berpolitik, berekonomi, dan berilmu pengetahuan dan teknologi. Untuk itulah pendiri Republik menetapkan hak warga negara untuk memperoleh pendidikan [Pasal 31 ayat (1) UUD 1945] dan kewajiban Pemerintah untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional [Pasal 31 ayat (2) UUD 1945], karena hanya melalui sistem persekolahan, sebagai yang ditempuh oleh Negara-negara maju dan kini menjadi maju, kita dapat melakukan proses mencerdaskan kehidupan bangsa.

Atas dasar ketentuan tersebut, selama para pendiri Republik masih memegang kendali penyelenggaraan negara sampai tahun 1965, Pemerintah sepenuhnya membiayai penyelenggaraan pendidikan nasional, kalau negeri dibiayai dan kalau swasta disubsidi. Pada periode itu, Universitas Negeri selalu

⁵³¹ *Ibid.*

dilengkapi dengan asrama putra-putri, dosen disediakan perumahan di kampus, calon guru berikatan dinas dan berasrama. Ini ditempuh karena Indonesia adalah “negara kesejahteraan.” Nampaknya para pendiri Republik terilhami oleh penyelenggaraan pendidikan di Negara-negara Kesejahteraan di Eropa Barat, seperti Jerman, dan Negara-negara Skandinavia yang membiayai sepenuhnya penyelenggaraan pendidikan dari Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi tidak dipungut biaya karena bagi mereka Negara Kesejahteraan Pemerintahnya bertanggung jawab menggunakan pendapatan negara untuk membiayai pendidikan, kesehatan, pertahanan negara, administrasi pemerintahan negara, dan Infrastruktur Dasar. Kita tidak perlu ragu bahwa sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34 UUD 1945, Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesejahteraan. Suatu model penyelenggaraan pemerintah yang sekarang cenderung ditempuh juga oleh Presiden Amerika Serikat Barack. Atas dasar itu pula, berbagai ketentuan dalam UU BHP hakikatnya bertentangan dengan kedudukan Indonesia sebagai Negara Kesejahteraan. Bila dibandingkan tujuan membentuk negara antara Amerika Serikat dan Indonesia dalam kutipan berikut.⁵³²

“We hold these truths to self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their creator with certain unalienable rights; that among these are life, liberty, and pursuit of happiness. That to secure these rights, governments are instituted amongmen, deriving their just powers from the consent of the governed; that, whenever any form of government becomes destructive of these ends, it is the rights of the people toalter or to abolish it, and to institute a new government”.

Dari kutipan di atas jelas betapa pemerintahan negara di Amerika Serikat

⁵³² *Ibid*, hal 211

fungsinya menjamin terpenuhinya hak-hak dasar manusia, “*Life, Liberty, and Pursuit of Happiness*,” sedangkan Indonesia menurut UUD 1945 Pemerintahnya harus aktif seperti rumusan dalam Pembukaan UUD 1945 menyatakan.⁵³³

“...kemudian dari pada itu, untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial... ”.

Dari kutipan ini jelaslah bahwa “mencerdaskan kehidupan bangsa” merupakan tanggung jawab utama Pemerintah dan karena itu diikuti dengan Pasal 31 ayat (2) yang kemudian menjadi Pasal 31 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “Pemerintah men gusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional.” Jadi sesuai dengan semangat dan ketentuan UUD Pemerintah bukan hanya berkewajiban mengatur tetapi “men gusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional”. Atas dasar pertimbangan di atas maka UU BHP secara keseluruhan bertentangan dengan UUD 1945 terutama:

Pasal 40 ayat (5) yang menetapkan kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyalurkan dana pendidikan dalam bentuk hibah sedangkan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 menetapkan bahwa “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.” Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 secara tersurat mewajibkan Pemerintah membiayai sepenuhnya penyelenggaraan wajib belajar pendidikan dasar. Sekarang istilahnya “bantuan”,

⁵³³ *Ibid*

yaitu Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Pasal 4 ayat (4) yang menetapkan bahwa Pemerintah hanya membiayai pendidikan menengah sekitar 1/3 (sepertiga) biaya operasional. Ketentuan ini jelas mensyahkan penyimpangan terhadap kewajiban Pemerintah “mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional”. Pasal 4 ayat (6) yang menetapkan kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyediakan dana sekitar dua puluh persen dari keperluan biaya operasional pendidikan tinggi. Seperti halnya Pasal 40 ayat (4), ayat ini pun dipandang melanggar dari ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945.⁵³⁴

3. Ahli Alamsyah Ahmad, S.E.⁵³⁵

Menerangkan bahwa baik dalam Pembukaan maupun dalam Pasal 31 UUD 1945 memberikan mandat agar pendidikan diselenggarakan dengan menggunakan pendekatan universal, yakni bahwa pendidikan adalah hak dasar warga negara sehingga sebagai konsekuensinya negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN dan dari APBD tetapi terdapat kontradiksi dalam UU Sisdiknas dan UU BHP karena dalam UU Sisdiknas ada ketentuan bahwa masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam menyelenggarakan pendidikan;

Bukti kontradiksi lain adalah adanya ketentuan dalam Pasal 12 ayat (1) UU Sisdiknas yang pada pokoknya negara hanya bertanggung jawab memberikan beasiswa kepada mereka yang orangtuanya tidak mampu. “pendidikan adalah hak dasar warga negara sehingga sebagai konsekuensinya negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN dan dari

⁵³⁴ *Ibid*, hal 54

⁵³⁵ *Ibid*,

APBD tetapi terdapat kontradiksi dalam UU Sisdiknas dan UU BHP karena dalam UU Sisdiknas ada ketentuan bahwa masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam menyelenggarakan pendidikan.”

4. Saksi Dimas Ari Nurdianto⁵³⁶

Menerangkan bahwa Bahwa pada program Pasca sarjana terdapat dua jalur yaitu jalur SIMAK dan Jalur ujian susulan. Artinya jika dijalur SIMAK belum terpenuhi maka diproses tes berikutnya. Bagi calon mahasiswa lulusan SMA atau SLTA tersedia jalur SIMAK, UMB, SNPTN, KSDI dan PMDK atau PPKB. Jalur PPKB merupakan sebuah jalur yang proses penyinggannya dari SMA/SLTA melalui cara pengecekan pada raport, diproses pembayarannya. Pada jalur SIMAK menampung calon mahasiswa dari semua program baik program D3, S1, S2 dan S3. Dengan membayar jumlah uang tertentu, mahasiswa bisa memilih jalur yang diinginkan.⁵³⁷

Di Universitas Indonesia, biaya pendidikan S1 untuk Fakultas Kedokteran, Teknik, Fasilkom, FKG berkisar Rp.85.000.000,00 (delapan puluh lima juta rupiah) dan untuk fakultas ilmu-ilmu sosial berkisar Rp.65.000.000,00 (enam puluh lima juta rupiah), sumber pemasukan biaya pendidikan berasal dari Pemerintah, masyarakat, industri dan dari pinjaman luar negeri. Untuk sumber pemasukan dari Pemerintah pada tahun 2008 sekitar 14% (empat belas perseratus) dan pada tahun 2009 mencapai 24% (dua puluh empat perseratus) dan sebagian besar untuk investasi fisik.

Ada program khusus yang diperuntukkan untuk menggalang dana, yaitu program KSD (Kerja Sama Daerah), yakni satu program yang dimaksudkan untuk menjaring mahasiswa daerah yang berminat membangun daerahnya dan

⁵³⁶ *Ibid*, hal. 112.

⁵³⁷ *Ibid*

seharusnya dibeasiswaikan tetapi kenyataannya tidak terjadi. Biaya pendidikan untuk program ini untuk Fakultas Kedokteran bisa mencapai Rp. 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah), Fakultas Kedokteran Gigi Rp.300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan FISIP per semester sebesar Rp. 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).

5. Ahli Prof. Dr. Winarno Surakmad

Menerangkan bahwa kebijakan Pemerintah dalam Pendidikan seperti BHP dianggap tidak memberikan manfaat bagi masyarakat Indonesia, hal ini terlihat dalam pernyataannya sebagai berikut:⁵³⁸

Di bidang pendidikan berbangsa diharapkan lahir visi yang lebih jelas terkait dalam konstitusi serta kebijakan pendidikan yang sama-sama bersumber dari konstitusi, bukan sekedar kebijakan sekolah untuk kepentingan politik praktis. Ini berguna karena ia bukan saja konstitusional tetapi juga menciptakan masa depan yang lebih berarti bagi generasi muda. Kebijakan pendidikan adalah kebijakan dalam arti kebijakan hidup, kebijakan berbudaya dan kebijakan pengindonesiaan.

Sungguh pun kita baru menjalani 65 tahun merdeka mengatur diri sendiri, kita telah mempercayakan pendidikan berbangsa kepada setidaknya 35 orang Menteri Pendidikan. Itu bukan berarti kurang dari 2 tahun untuk setiap menteri, dan 35 menteri itu adalah orang-orang yang semuanya profesional. Tidak!, Sekaligus kita mengetahui bahwa 65 tahun ini adalah masa yang penuh dengan konflik dan penyederhanaan masalah pendidikan, bahkan seringkali memberi kesan terlepas dari tujuan yang semula. Ini berarti bahwa peluang setiap menteri

⁵³⁸ *Ibid*, hal. 113.

sangat berbeda-beda. Menteri pertama (berpeluang hanya 3 bulan). Ki Hadjar Dewantara, jelas mempunyai visi dan kebijakan kependidikan walaupun baru disebut Menteri Pengajaran tetapi menteri lainnya, seperti⁵³⁹ Dr. Prijono, berpeluang jauh lebih lama delapan tahun untuk mempengaruhi jalan pendidikan yang bukan saja sekedar berbeda tetapi secara filosofis bertentangan dengan kebijakan-kebijakan yang terdahulu.

Kita mengetahui bahwa bukan saja kebijakan pendidikan sejumlah menteri tidak sejalan dengan menteri lainnya tetapi juga karena pengaruh reduksionisme, para menteri masa lalu tersebut cenderung melahirkan kebijakan tersendiri yang sangat bertentangan dengan kebijakan yang ada. Hal ini membuat bingung para pelaku terutama guru dan kepala sekolah di lapangan. Karena itu, 65 tahun merdeka dalam dunia pendidikan bukanlah satu garis lurus yang bernilai positif dari menteri pertama sampai dengan menteri yang terakhir, dan juga bukan satu garis lurus bagi generasi muda serta masyarakat pada umumnya. Menteri tertentu, misalnya Ing. Wardiman merumuskan kebijakan yang telah dapat dijadikan pemikiran berkelanjutan. Tetapi karena reduksionisme, maka menteri yang satu tidak setia kepada menteri yang lain sejauh mengenai kebijakan tersebut. Dengan perkataan lain hampir setiap menteri yang datang kemudian terjebak dalam kebijakan yang pada dasarnya tidak lain dari kebijakan sekolah dalam arti kata yang sempit.

Yang makin menonjol adalah kebijakan sekolah ini yang terbatas. Kebijakan tersebut semakin terlepas dari amanah konstitusi dan semakin terikat pada kepentingan praktis sehari-hari. Karena itu para pelaku di lapangan dan harusnya setiap anggota masyarakat tidak dapat memperoleh manfaat dari

⁵³⁹ *Ibid*, hal 231

kebijakan semacam itu. Dalam sejarah kita tidak dapat menentukan menteri siapa yang melanjutkan pemikiran menteri terdahulu dan menteri siapa yang merumuskan kebijakan pendidikan berdasarkan pandangan menteri terdahulu saja misalnya, yang melanjutkan pemikiran dan kebijakan tentang “*link and match*”. Ini menyebabkan tiadanya juga garis lurus yang terbentang antara menteri yang pertama sampai pada menteri yang berikutnya.⁵⁴⁰

Untuk tahun-tahun yang akan datang kita akan tetap gamang sekedar menyatakan bahwa kita memerlukan generasi yang cerdas dan kompetitif oleh karena tidak pernah jelas cerdas yang bagaimana dan kompetisi terhadap siapa yang menjadi pegangan generasi muda. Generasi muda, generasi yang berhak terhadap masa depan, tidak diilhami oleh ketidakikutsertaan (rumusan Renstra Menteri Pendidikan Nasional Prof. Bambang Sudibyo, 2004-2009) mereka di dalam memaknai masa depan tersebut. Kebijakan pendidikan (bukan sekedar kebijakan sekolah) yang penting sekarang sedikitnya perlu mengutamakan tiga hal sebagai berikut:⁵⁴¹

- a. Perlu memperlihatkan pendidikan yang mengutamakan wujudnya nilai-nilai kehidupan seperti yang diamanahkan di dalam UUD 1945 dan Pancasila. Dengan demikian, kebijakan pendidikan menjadi kebijakan hidup, berdasarkan Pancasila.
- b. Pendidikan sebagai proses dan sumber pembudayaan di mana keluarga, sekolah dan masyarakat yang mengutamakan keluarga, sekolah dan masyarakat masing-masing menjadi para petinggi di dalamnya sebagai satu kesatuan. Dengan demikian, kebijakan pendidikan sekaligus adalah kebijakan pembudayaan.
- c. Pendidikan yang mengutamakan satunya semangat keindonesiaan yang sangat penting dalam memastikan satuanya Indonesia bukan hanya

⁵⁴⁰ *Ibid*

⁵⁴¹ *Ibid*

karena penduduknya besar serta pulaunya banyak tetapi oleh karena desentralisasi yang diterapkan mencari kesatuan dalam keberagaman. Dengan demikian, kebijakan pendidikan barulah betul-betul bersifat kebijakan pendidikan nasional.

Dengan semakin merajalelanya reduksionisme akhir-akhir ini maka cara memandang pendidikan sebagaimana yang dimaksud oleh konstitusi pendidikan tersesat menjadi tidak lebih dari kebijakan sekolah, dalam arti yang sangat sempit. Makanya yang benar-benar dibutuhkan sekarang juga bukan sekedar kebijakan, tetapi kebijakan yang jelas bersifat konstitusional.⁵⁴²

“Kebijakan tersebut semakin terlepas dari amanah konstitusi dan semakin terikat pada kepentingan praktis sehari-hari. Karena itu para pelaku di lapangan dan harusnya setiap anggota masyarakat tidak dapat memperoleh manfaat dari kebijakan semacam itu. Dalam sejarah kita tidak dapat menentukan menteri siapa yang melanjutkan pemikiran menteri terdahulu dan menteri siapa yang merumuskan kebijakan pendidikan berdasarkan pandangan menteri terdahulu saja misalnya, yang melanjutkan pemikiran dan kebijakan tentang “link and match”. Ini menyebabkan tiadanya juga garis lurus yang terbentang antara menteri yang pertama sampai pada menteri yang berikutnya.”

6. Ahli Prof. Dr. Imam Chourmain

Kajian ini bertolak dari Ketetapan Konstitusi UUD 1945 yang sudah mengalami perubahan yang pertama, kedua, ketiga, dan keempat atas Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat R.I. (MPR RI) mulai tahun 1999 hingga tahun 2002. Kajian dilakukan dengan membandingkan ketentuan pasal-pasal UU-BHP

⁵⁴² *Ibid*, hal 143

dengan ketentuan Ketetapan Konstitusi 1945 tersebut di atas (yang selanjutnya disebut UUD 1945) sebagai berikut di bawah ini:⁵⁴³

- 1) Makna hakiki Pasal 28C ayat (1) adalah “makna mendapat pendidikan di sini dalam arti pendidikan yang luas mencakup pendidikan formal, nonformal dan informal” tidak hanya formal.
- 2) Ketentuan pendidikan menurut UUD 1945 dipahami bahwa jutaan rakyat Indonesia di samping menempuh pendidikan formal juga menempuh pendidikan nonformal dalam bentuk kursus-kursus/pelatihan-pelatihan dan pendidikan informal dalam bentuk pendidikan di lingkungan keluarga dan proses sosialisasi dalam masyarakat dan magang dalam dunia kerja.

Ini berarti juga UU BHP membatasi hak asasi manusia untuk memperoleh pendidikan dan melayani pendidikannya hanya di sektor formal. Jadi dalam ketentuan umum UU BHP tak mengakui adanya pendidikan nonformal dan informal. Ini berarti UU BHP membatasi dan menyempitkan makna “pendidikan” hanya pada yang formal saja. Sementara kita tahu jutaan rakyat Indonesia di samping menempuh pendidikan formal juga menempuh pendidikan non-formal dalam bentuk kursus-kursus/pelatihanpelatihan dan pendidikan informal dalam bentuk pendidikan di lingkungan keluarga dan proses sosialisasi dalam masyarakat dan magang dalam dunia kerja. Ini berarti juga UU BHP membatasi hak asasi manusia untuk memperoleh pendidikan dan melayani pendidikannya hanya di sektor formal.

Menurut UU BHP Pasal 11 menyebutkan bahwa pendirian badan hukum pendidikan harus memenuhi persyaratan bahwa badan hukum pendidikan yang akan didirikan tersebut mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri.” Dari pandangan UUD 1945 Dengan persyaratan keharusan

⁵⁴³ *Ibid*, 120-121.

menggunakan "kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri" ini berarti pembiayaan pendidikan sebagai bagian tanggung jawab negara terutama Pemerintah, akan dialihkan menjadi tanggung jawab rakyat, masyarakat atau perorangan warga negara Indonesia.⁵⁴⁴

Menurut Pasal 3 UU BHP bahwa Badan Hukum Pendidikan bertujuan memajukan pendidikan nasional dengan menerapkan manajemen berbasis sekolah/madrasah pada jenjang pendidikan dasar dan menengah dan otonomi perguruan tinggi pada jenjang pendidikan tinggi. Menurut ketentuan pasal ini manajemen yang diterapkan harus berbasis sekolah dan madrasah. Sementara diketahui bahkan menurut data-data Depdiknas sendiri menyatakan 40% (empat puluh perseratus) sampai dengan 60% (enam puluh perseratus) kondisi sekolah diseluruh Indonesia masih berada dalam kondisi buruk, reyot, tak layak pakai, bobrok, kekurangan macam-macam fasilitas laboratorium, perpustakaan, olah raga, kebun sekolah, tempat parkir, dan fasilitas sekolah lainnya. Bagaimana mungkin situasi sekolah yang demikian ini harus dijadikan basis untuk pengambilan keputusan manajemen sekolah.⁵⁴⁵

UUD 1945. Pasal 28F menyatakan, "Setiap orang berhak untuk serta berhak mencari, men golah, dan menyampaikan informasi dengan men ggunakan segala jenis saluran yang tersedia"

Menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia berarti UUD 1945 mengamanatkan penggunaan/menerapkan manajemen yang berbasis lingkungan. Hal ini sesuai dengan kondisi mutakhir dunia dengan adanya peringatan tentang pentingnya menjaga lingkungan dunia (*global warning*). Jadi di

⁵⁴⁴ *Ibid*

⁵⁴⁵ *Ibid*, hal 256

sekolah-sekolah Indonesia bukan menerapkan manajemen berbasis sekolah/madrasah tetapi haruslah menerapkan manajemen berbasis lingkungan.

Dimaksudkan dengan lingkungan adalah semua unsur di lingkungan sekolah yang meliputi 1) lingkungan sumber daya alam; 2) lingkungan keaneka ragaman hayati, 3) lingkungan sosial sekolah (orang tua, RT, RW, kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, bahkan provinsi di mana sekolah berlokasi dapat menjadi basis pengambilan keputusan di sekolah; 4) media darat, laut, dan udara, 5) lapisan ozon yang meliputi iklim, cuaca, udara di sekitar sekolah, 6) asas pembangunan berkelanjutan dari lingkungan, 7) lingkungan buatan manusia yang meliputi jalan, stasiun, museum, pasar tradisional, pasar modern, pelabuhan, bengkel, teater, gedung kesenian, kantor kelurahan, kantor kecamatan, kantor dan gedung-gedung pemerintahan dan swasta dan sebagainya.

Dalam ketentuan dalam UU BHP, sepenuhnya satuan pendidikan, lembaga pendidikan dan masyarakat pendidikan diperlakukan sebagai:⁵⁴⁶

- a. lembaga formal. Pada hal pendidikan juga mencakup formal, non formal dan informal sebagaimana telah dijelaskan di atas.
- b. lembaga, badan atau satuan yang harus dikelola menurut apa yang dikenal sebagai "*managerial capitalism*". Mulai dari cara pembangunan, pendirian, pengembangan, pengelolaan, anggaran prasarana, anggaran rumah tangga, pengesahan, kekayaan sendiri dan yang dipisahkan, tata kelola, pendanaan, akuntabilitas dan pengawasan, penggabungan, pembubaran; sanksi administratif; sanksi pidana; kesemuanya mengacu pada apa yang dikenal sebagai sistem "*managerial capitalism*."

Membuka peluang dan kemungkinan pembubaran lembaga pendidikan dengan alasan kepailitan, likuidasi dan penyimpangan. Padahal semangat pendidikan rakyat

⁵⁴⁶ *Ibid*

Indonesia adalah jangan pernah sekolah/madrasah/pesantren dan lembaga-lembaga pendidikan mengalami penutupan atau pembubaran. Dasar pikir pengelolaan sekolah/pendidikan selalu kukuh pada prinsip “manajemen berbasis sekolah”. Prinsip ini sebagai mana telah diuraikan di atas tidak memperdulikan realita dan fakta tentang keberadaan persekolahan di Indonesia yang menurut data-data dari Depdiknas dan BPS berada dalam situasi buruk seperti reyot, bocor, rapuh, mudah roboh, bobrok dan membahayakan pemakainya ialah murid dan guru.⁵⁴⁷

Prinsip “manajemen berbasis sekolah” adalah prinsip penerapan konsep negara maju, negara barat, Australia dan New Zealand di mana umumnya semua sekolah baik bangunan dan sarananya sudah standar, sudah mapan dan terbagun secara baik dan benar. Sementara di Indonesia tak ada bangunan sekolah yang dibangun standar baik prasarana dan sarananya. Mayoritas bangunan sekolah terutama sekolah negeri di Indonesia dibangun atas dasar perilaku moral dan mental KKN yang menyebabkan pembangunan sekolah menyimpang dari desain awal, dari bestek. Akibatnya bangunan sekolah hanya mampu berdiri/bertahan selama masa lima sampai tujuh tahun saja. Sesudahnya semua sekolah di Indonesia menghadapi kebobrokan dan masalah-masalah yang kami sebutkan di atas.⁵⁴⁸

Ketentuan “Pendidik dan Tenaga Kependidikan” bersumber pada standardisasi yang salah dan menyesatkan tentang makna Sumber Daya Manusia Pendidikan baik dalam arti Pengembangan Sumber Daya Manusia (*Human Resources Development* yaitu HRD), maupun dalam kaitannya dengan Pengelolaan Sumber Daya Manusia (*Human Resources Management*). Kebingungan Depdiknas untuk membedakan HRD dan HRM menimbulkan kekeliruan-kekeliruan yang menyesatkan dalam pembinaan pendidikan di

⁵⁴⁷ *Ibid*

⁵⁴⁸ *Ibid*

Indonesia. Akhirnya berbagai sebab musabab kekeliruan, kesalahan, kerancuan, dan rumusan-rumusan yang menyesatkan pada UU BHP adalah bersumber dari UU Sisdiknas.

7. Ahli Darmaningtyas

Menurut Darmaningtyas bahwa Pasal 53 UU Sisdiknas tidak ada rujukannya dalam UUD 1945, karena yang diatur hanya menyangkut tata kelola sehingga yang diurus hanya soalsoal teknis yang sebenarnya tidak perlu diatur dalam Undang-Undang melainkan cukup dalam AD/ART. Untuk membuat suatu badan otonom tidak harus membentuk atau merubah bentuknya tetapi yang paling penting adalah kemauan politik karena meskipun diubah bentuknya tidak akan menjadi otonom. Argumen yang menyatakan bahwa UU BHP akan menciptakan otonomi akan terpatahkan dengan mencermati Pasal 7, Pasal 13, Pasal 18, dan Pasal 21 UU BHP.⁵⁴⁹

Bahwa terdapat kontradiksi antara Pasal 8 ayat (3) UU BHP yakni tetap mengakui yayasan, perkumpulan, atau badan hukum lain sejenis yang telah menyelenggarakan satuan pendidikan dasar diakui sebagai BHP tetapi pada Pasal 67 ayat (2) dan ayat (4) UU BHP secara tegas menyatakan yayasan, perkumpulan atau badan hukum harus menyesuaikan tata kelolanya paling lambat enam tahun sejak UU BHP diundangkan dan penyesuaian tata kelola dimaksud dilakukan dengan mengubah akta pendiriannya;⁵⁵⁰

Realitas stratifikasi masyarakat terbagi atas empat kelompok, yaitu kelompok A adalah orang kaya dan pintar, kelompok B adalah orang kaya tetapi bodoh, kelompok C adalah orang miskin tetapi pintar, dan kelompok D adalah orang miskin dan bodoh. Kelompok C diwadahi oleh Pasal 46 UU BHP tetapi UU BHP tidak

⁵⁴⁹ *Ibid*, hal 223

⁵⁵⁰ *Ibid*

mampu memberikan jawaban diwadahi dimana kelompok D. UU BHP terkonsentrasi memfasilitasi kelompok orang kaya dan pintar dan kelompok orang kaya tetapi bodoh, sebaliknya sedikit memfasilitasi kelompok orang miskin tetapi pintar bahkan sama sekali tidak memfasilitasi kelompok miskin dan bodoh.⁵⁵¹

8. Ahli Prof. Dr. Wuryadi,MS

Menurutnya bahwa pendidikan di Indonesia semakin lama semakin tidak memberikan jaminan untuk menghasilkan manusia Indonesia yang dapat memberikan kebanggaan kepada Indonesianya termasuk sumber daya alamnya. Hal ini ditandai dengan hampir seluruh sumber daya alam tidak lagi dalam kekuasaan bangsa Indonesia, dan dalam hal ini dunia pendidikan Indonesia turut memikul tanggung jawab. Kondisi tersebut dikarenakan sistem pendidikan yang ditawarkan tidak memberikan jaminan yang akan menghasilkan perlindungan bagi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.⁵⁵²

9. Saksi (Pengelola Yayasan Al Ghifari)

Bahwa harus mengakomodasi sejarah keberanekaragaman pendirian yayasan, ada perorangan, ada perkumpulan, ada badan wakaf yang semuanya memerlukan gerak dan langkah yang berbeda, tetapi menuju satu tujuan yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa;⁵⁵³

10. Ahli Fajrul Falaakh,S.H.,M.A.,M.Sc.⁵⁵⁴

Menerangkan bahawa meskipun UU BHP mengatur badan hukum tetapi konsiderannya sama sekali tidak menyebut apapun tentang badan hukum. Pada

⁵⁵¹ *Ibid.* hal 122

⁵⁵² *Ibid.*

⁵⁵³ *Ibid* hal 185

⁵⁵⁴ *Ibid* hal 189-190

dasarnya mengenai badan hukum yayasan yang diatur dalam UU Yayasan. Yayasan dapat bergerak di bidang sosial, seperti pendidikan dan yayasan tidak digunakan sebagai wadah usaha, tidak dapat melakukan kegiatan usaha secara langsung, melainkan harus melalui badan usaha yang didirikan sebuah *legal entity* yang terpisah atau melakukan penyertaan paling banyak 25% (dua puluh lima persen). Kemungkinan-kemungkinan itu dapat dimasuki oleh yayasan sebagai bagian dari kegiatannya termasuk pendidikan tetapi masih harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang lain lagi.

Yayasan juga dilarang membagikan hasil kegiatan usaha kepada pembina, pengurus dan pengawas karena pembina, pengurus, dan pengawas harus bekerja secara sukarela tanpa menerima gaji, upah atau honor tetap. Pembina, pengurus dan pengawas juga dilarang merangkap sebagai direksi atau pengurus dan dewan komisaris atau pengawas dari badan usaha dimaksud yang didirikan oleh yayasan itu. Kekayaan yayasan juga dilarang dialihkan atau dibagikan secara langsung maupun tidak langsung kepada pembina, pengurus, pengawas, karyawan, atau pihak lain yang mempunyai kepentingan terhadap yayasan.

Bahwa betapa undang-undang yayasan sudah memberikan penegasan bahwa yayasan adalah badan hukum nirlaba. Ada relevansinya dengan tuntutan dari UU BHP bahwa badan hukum pendidikan juga seharusnya nirlaba. Kalau sudah sama-sama nirlaba, apalagi yang mau diatur oleh UU BHP mengenai misalnya sebuah badan hukum yang dikategorikan yayasan, dalam hal yayasan itu bergerak di bidang pendidikan. Tanpa menjelaskan apa pun tentang apa itu badan hukum, UU BHP langsung saja menyebut BHP adalah penyelenggara pendidikan formal. Jadi, badan hukumnya tidak diterangkan, juga langsung mengatur tentang jenis dan bentuk Badan Hukum Pendidikan. Jenis BHP menurut UU BHP adalah BHP Penyelenggara dan

BHP satuan pendidikan. Bentuknya menurut UU BHP adalah BHP Pemerintah, BHP Pemerintah Daerah dan BHP Masyarakat.⁵⁵⁵

Yayasan termasuk kategori BHP masyarakat (BHPM) maka menurut sudut pandangan ini jenis BHPMP maupun BHPMSP berlaku juga kepada yayasan penyelenggara pendidikan karena yayasan penyelenggara pendidikan diakui sebagai badan hukum pendidikan yang kategorinya dari masyarakat. Pasal 8 UU BHP secara deklaratif menegaskan bahwa yayasan yang telah diakui, yang telah menyelenggarakan satuan pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan atau pendidikan tinggi diakui sebagai BHP penyelenggara. UU BHP secara deklaratif menyatakan demikian karena itu masih konsisten dengan normanya yang menyatakan bahwa yayasan yang diakui sebagai BHP tidak perlu mengubah bentuknya selama waktu yang ditentukan dalam akta pendiriannya. Nanti ini menjadi relevan, karena dalam waktu enam tahun harus mengubah,⁵⁵⁶

Pasal 9 UU BHP juga mengatakan bahwa yayasan penyelenggara pendidikan atau badan hukum pendidikan masyarakat sebagai penyelenggara dapat menyelenggarakan lebih dari satu satuan pendidikan, tetapi dari sini mulai memasuki wilayah ketidaksinkronan internal incoherence di dalam UU BHP. Penjelasan dari Pasal 9 UU BHP justru mengatakan bahwa penambahan satuan pendidikan oleh BHP penyelenggara harus berbentuk BHP masyarakat. Kalau yayasan penyelenggara pendidikan sudah diakui mengapa dilarang menambah satuan pendidikan di bawah yayasannya? dan mengapa satuan pendidikan yang diatur dalam Pasal 10 wajib

⁵⁵⁵ *Ibid*, hal 250

⁵⁵⁶ *Ibid*

berbentuk BHPN? Sebetulnya maunya bicara apa sih ini? Inilah inkonsistensi atau kontradiksi internal di dalam Undang-Undang badan hukum pendidikan.⁵⁵⁷

Pasal 10 UU BHP menyatakan satuan pendidikan yang didirikan setelah Undang-Undang *a quo* berlaku wajib berbentuk BHP. Secara diplomatis bahasa dari UU BHP dalam penjelasannya menyatakan tidak perlu berbentuk yayasan. Dengan ketentuan Pasal 10 UU BHP, penyelenggara pendidikan yang baru pada dasarnya dilarang berbentuk yayasan, artinya menutup peluang bagi inisiatif masyarakat untuk menyelenggarakan pendidikan melalui atau dengan menggunakan badan hukum yayasan, Mengapa dilarang? Padahal Pasal 4 ayat (1) UU BHP dari awal menegaskan pengelolaan dan secara mandiri oleh BHP didasarkan pada prinsip nirlaba. Kenapa inisiatif nirlaba dilarang? Lalu harus inisiatif yang bukan nirlaba? Apa sih maunya sesungguhnya UU BHP?⁵⁵⁸ Berarti dengan ketentuan ini pada alternatif pertama UU BHP meniadakan UU Yayasan karena UU Yayasan membuka peluang bagi yayasan untuk bergerak di bidang sosial seperti misalnya pendidikan. Dengan kata lain, UU BHP tidak sinkron dengan UU Yayasan. Jadi betul dugaan ahli bahwa tidak dicantumkannya UU Yayasan dalam konsideran UU BHP telah berimplikasi kepada bagaimana pengaturan mengenai badan hukum di dalam UU BHP. Konsekuensi kedua dari ketentuan Pasal 10 UU BHP berarti yayasan penyelenggara pendidikan lama dilarang mendirikan satuan pendidikan baru. Larangan pada Pasal 10 UU BHP justru kontradiktif dengan pengakuan terhadap yayasan penyelenggara pendidikan yang dikategorikan sebagai badan hukum pendidikan dari masyarakat itu dan dengan demikian juga kontradiktif dengan dibolehkannya yayasan menyelenggarakan lebih dari satu satuan pendidikan sebagaimana sebelumnya diatur dalam Pasal 9 UU BHP. Sinkronisasi internal dalam

⁵⁵⁷ *Ibid*

⁵⁵⁸ *Ibid*

UU BHP bermasalah. UU BHP juga tidak sinkron dengan UU Yayasan, ini berarti mengakibatkan ketidakpastian, kebingungan, dan pada akhirnya sulit dilaksanakan. Dalam bahasa sehari-hari karena atau diakibatkan oleh egosektoral, yayasan kira-kira lebih banyak urusannya Departemen Hukum dan HAM sementara UU BHP diklaim sebagai urusan sektoral Departemen Pendidikan Nasional. Padahal kedua-duanya sama-sama undang-undang yang semestinya satu sama lain menjadi sinkron. Ketidakpastian dan kekacauan internal atau *internal incoherence* nampak nyata pada pengakuan terhadap eksistensi yayasan penyelenggara pendidikan sebagai badan hukum pendidikan dari masyarakat dengan hak-haknya sebagai badan hukum tetapi sebagaimana dirumuskan Pasal 10, lalu kebebasan yayasan sebagai *rechts persoon* menjadi dikurangi atau dikebiri.⁵⁵⁹

Pasal 9 UU BHP. Sinkronisasi internal dalam UU BHP bermasalah. UU BHP juga tidak sinkron dengan UU Yayasan, ini berarti mengakibatkan ketidakpastian, kebingungan, dan pada akhirnya sulit dilaksanakan. Dalam bahasa sehari-hari karena atau diakibatkan oleh egosektoral, yayasan kira-kira lebih banyak urusannya Departemen Hukum dan HAM sementara UU BHP diklaim sebagai urusan sektoral Departemen Pendidikan Nasional. Padahal kedua-duanya sama-sama undang-undang yang semestinya satu sama lain menjadi sinkron. Ketidakpastian dan kekacauan internal atau *internal incoherence* nampak nyata pada pengakuan terhadap eksistensi yayasan penyelenggara pendidikan sebagai badan hukum pendidikan dari masyarakat dengan hak-haknya sebagai badan hukum tetapi sebagaimana dirumuskan Pasal 10, lalu kebebasan yayasan sebagai *rechts persoon* menjadi dikurangi atau dikebiri.

⁵⁵⁹ *Ibid*

10. Ahli Abdul Hakim Garuda Nusantara,S.H.,LL.M

Menerangkan bahwa:⁵⁶⁰ Ada tiga pertanyaan yang relevan dengan pokok permohonan para Pemohon, yakni pertama, apakah ketentuan-ketentuan pengakuan dan perlindungan hak azasi manusia yang tertuang dalam UUD 1945 dapat diperluas pemberlakuannya untuk badan-badan hukum, seperti antara lain yayasan, perkumpulan, atau bentuk-bentuk korporasi lainnya,? kedua, apabila jawabannya positif, apakah seluruh daftar hak asasi manusia yang termuat dalam UUD 1945 dapat diperluas berlakunya untuk badan-badan hukum atau hanya pasal-pasal tertentu saja,? dan ketiga, apakah pasal-pasal a quo dalam UU BHP apabila dilaksanakan akan mempersempit akses rakyat pada fasilitas pendidikan yang berarti mengurangi peluang rakyat untuk mewujudkan haknya atas pendidikan yang dijamin dalam UUD 1945?

Terhadap pertanyaan yang pertama, Badan-badan hukum seperti yayasan atau bentuk-bentuk korporasi lainnya terang bukan ciptaan Allah Yang Maha Kuasa. Ia jelas suatu badan hukum yang diciptakan oleh manusia-manusia yang menjadi pendirinya untuk tujuan bersama. Yakni untuk melayani kebutuhan-kebutuhan manusia di bidang-bidang yang memerlukan pelayanan, seperti pendidikan, agama, kebudayaan, dan lain sebagainya.

Badan hukum merupakan entitas yang terpisah dari manusia-manusia yang mendirikaninya, tetapi ia adalah sebuah kendaraan yang vital bagi manusia-manusia yang menjalankannya, dan yang rakyat yang dilayaninya. Dengan kendaraan yang bernama badan hukum itu misalnya yayasan, kegiatan-kegiatan pelayanan masyarakat bisa dilaksanakan secara lebih efektif. Ia bisa menjadi kendaraan yang

⁵⁶⁰ *Ibid* hal 197.

efektif untuk memenuhi hak-hak manusia yang bersifat dasar atau asasi. Misalnya hak untuk memperoleh pendidikan, hak atas pekerjaan, terutama ketika badan hukum itu melakukan kegiatan yang membuka lapangan kerja baru, hak atas kesehatan ketika badan hukum seperti yayasan itu bergerak dalam kegiatan pelayanan kesehatan masyarakat, hak atas bantuan hukum ketika suatu badan hukum bergerak di bidang pelayanan hukum untuk masyarakat. Dengan mencermati dan menimbang badan hukum dalam perpektif efektivitas kegunaannya bagi fasilitasi hak asasi manusia sebagaimana tersebut di atas, kearifan yang senantiasa berada dalam cahaya akal sehat dan nurani kita mengarahkan kita kepada suatu pemahaman bahwa badan-badan hukum seperti yayasan dan bentuk bentuk korporasi atau asosiasi mempunyai hak-hak dasar yang wajib diakui dan dilindungi oleh UUD 1945. Sebab apabila hak-hak dasar badan hukum itu tidak diakui dan dilindungi, maka eksistensi badan-badan hukum itu akan menjadi rentan⁵⁶¹.

Badan-badan hukum itu akan dengan mudah di kesampingkan, didiskriminasi, dan ditiadakan, dan akan menghadapi berbagai perlakuan yang tidak adil lainnya. Akibatnya, akan terlanggar pula hak-hak asasi rakyat yang selama ini dilayani atau dipenuhi oleh badan-badan hukum itu. Dengan demikian, pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang tertuang dalam UUD 1945 semestinya dapat diperluas berlakunya pada badan-badan hukum, seperti antara lain yayasan, dan perkumpulan, atau bentuk koorporasi lainnya. Bahwa sistem pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang diperluas berlakunya bagi badan-badan hukum itu diakui pula oleh komite hak-hak sipil dan politik PBB yang dalam kasus Singer melawan Kanada, mengakui prinsip *derivative entitlement*. Dalam kasus itu Pemerintah Kanada mengajukan keberatan kepada Komite atas adanya komunikasi

⁵⁶¹ *Ibid*

yang diajukan oleh Alan Singer berkenaan dengan dakwaan bahwa Pemerintah Kanada telah melanggar Pasal 19 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik. Keberatan ini ditolak oleh komite. Dalam kasus *Thompson News Paper Limited* melawan Kanada, pengadilan memutuskan bahwa ketentuan dalam piagam hak-hak dan kebebasan berlaku untuk korporasi atau badan hukum karena baik hak-hak badan hukum maupun manusia dalam kasus tersebut dilanggar. Dua kasus tersebut di atas menunjukkan dianutnya teori-teori *derivative entitlement* yaitu bahwa pelanggaran hak anggota atau pengurus suatu badan hukum, berarti pula secara tidak langsung melanggar pula hak badan hukum tersebut atau bisa sebaliknya, pelanggaran badan hukum membawa akibat pelanggaran hak-hak manusia yang menjadi anggotanya atau yang dilayaninya.⁵⁶²

Namun demikian, penting pula untuk memahami bahwa hak-hak badan hukum sebagai entitas yang terpisah dan otonom memperoleh perlindungan langsung Konstitusi yang terpisah dari hak-hak para individu yang mengelolanya. Tidak seperti hak asasi manusia yang bersifat melekat, atau inheren, hak-hak dasar badan hukum itu diberikan oleh Undang-Undang. Di situ kemampuan hukum untuk mendefinisikan dan membatasi lingkup hak-hak badan hukum adalah suatu konsekuensi yang pasti dari fakta bahwa badan itu adalah sebuah kreasi sementara manusia bukan. Karena itu, Undang-Undang menganugerahi hak-hak kepada badan-badan hukum yang sesuai dengan efektivitas tugas-tugasnya yang mana Undang-Undang mengakui badanbadan hukum itu mampu menjalankannya.⁵⁶³

Analisa teoritik ini tidak akan melemahkan klaim badan-badan hukum atas hak-hak dasarnya dan perlindungan konstitusional atas hak-hak dasar tersebut.

⁵⁶² *Ibid*, hal 271

⁵⁶³ *Ibid*

Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa mengakui pula hak-hak badan hukum yang terpisah dari hak-hak para pengelolanya atau para pemegang sahamnya. Dalam kasus Agro Taxim melawan Yunani, Agro Taxim adalah sebuah perseroan terbatas yang merupakan pemegang saham utama perusahaan lain, Pemerintah Yunani mengambil alih tanah milik Bruvery, Agro Taxim kemudian mengadukan kasus pengambilan alih tanah oleh Pemerintah Yunani itu, di pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa. Pengadilan menolak pengaduan itu karena menurut pengadilan, yang menjadi korban pelanggaran hak asasi manusia adalah Fricks Bruvery bukan Agro Taxim sebagai pemegang saham. Sudah menjadi yurisprudensi yang bersifat tetap yang berlaku di berlaku di berbagai yurisdiksi hukum. Di Amerika, Kanada, dan Eropa, serta Inshaallah nanti di Indonesia bahwa pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang tertuang dalam konstitusi dan atau Undang-Undang Hak Asasi Manusia dapat diperluas kepada badan-badan hukum.⁵⁶⁴

Permohonan Pemohon bahwa Pasal 1 angka 5 UU BHP, sepanjang anak kalimat, "...dan diakui sebagai Badan Hukum Pendidikan,"⁵⁶⁵ Pasal 8 ayat (3), dan Pasal 10 serta Pasal 67 ayat (2), ayat (4), Pasal 62 ayat (1), sepanjang menyangkut Pasal 67 ayat (2) tentang Sanksi Administratif serta Bab IV tentang Tata Kelola. Pasal 14 sampai dengan Pasal 36 UU BHP, mengharuskan yayasan, perkumpulan, dan badan Hukum lain sejenis yang menyelenggarakan pendidikan formal harus menjadi Badan Hukum Pendidikan Penyelenggara yang selanjutnya disebut BHP Penyelenggara dan mendapat pengakuan sebagai Badan Hukum Pendidikan. Dalam hal mana yang belum menyesuaikan tata Kelola tetap dapat menyelenggarakan pendidikan (Pasal 67 ayat (1) UU BHP) akan tetapi wajib menyesuaikan tata Kelolanya dalam jangka waktu enam tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan

⁵⁶⁴ *Ibid*

⁵⁶⁵ *Ibid*

(Pasal 67 ayat (1) UU BHP) yang bagi yayasan yang tidak memenuhinya akan terkena sanksi sebagaimana diatur di dalam Pasal 62 ayat (1) UU BHP. Lebih jauh para Pemohon mengatakan bahwa diharuskannya yayasan menyesuaikan tata kelola sebagaimana yang diatur dalam UU BHP maka yayasan akan kehilangan eksistensinya dan rohnya, dan kemudian sekaligus juga kehilangan raganya karena penyesuaian tata kelolanya diharuskan dengan melakukan perubahan anggaran dasar yayasan (Pasal 67 ayat (4) UU BHP) dan yayasan tidak boleh lagi menyelenggarakan pendidikan karena satuan pendidikan yang didirikan setelah UU BHP berlaku wajib berbentuk Badan Hukum Pendidikan (Pasal 10 UU BHP). Yayasan tidak hanya kehilangan roh, tetapi akan kehilangan pula raganya itu berarti hilangnya hak konstitusional yakni hak insan dan badan hukum lainnya untuk menyelenggarakan pendidikan.

Apa yang didalilkan oleh para Pemohon, sesungguhnya menggambarkan bagaimana Pasal-Pasal *a quo* dalam UU BHP itu secara perlahan-lahan dan terselubung mendelegitimasi dan melegalisasi peran yayasan-yayasan dan badan badan hukum lainnya yang sudah membuktikan darma baktinya dalam menyediakan pelayanan di lapangan pendidikan kepada rakyat. Ini jelas bahwa tanpa disadari pasal *a quo* dalam UU BHP apabila dijalankan akan melahirkan suatu proses yang mempersempit akses rakyat pada fasilitas pelayanan pendidikan. Ini terang merupakan pelanggaran hak atas rakyat untuk pendidikan. Berkenaan dengan hak setiap orang atas pendidikan, Pasal 31 ayat (1) UUD 1945, mengatur sebagai berikut.⁵⁶⁶

“Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.” Lalu Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 menegaskan, “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui

⁵⁶⁶ *Ibid*

pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan manusia.” Senafas dan semangat dan substansi yang terkandung di dalam Pasal 31 ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 tersebut, Pasal 13 ayat (1) Konvensi Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menyatakan sebagai berikut, “Negara-negara peserta konvensi ini mengakui hak setiap orang atas pendidikan.”

Negara-negara peserta bersepakat bahwa pendidikan harus diarahkan pada perkembangan sepenuhnya dari kepribadian manusia dan kesadaran akan harga dirinya dan memperkuat rasa hormat terhadap hak-hak asasi manusia dan kebebasan kebebasan hakiki. Mereka selanjutnya bersepakat bahwa pendidikan harus memungkinkan semua orang untuk ambil bagian secara efektif dalam suatu masyarakat yang bebas, meningkatkan rasa pengertian, toleransi, serta persahabatan di antara semua bangsa dan semua kelompok rasial, etnis, atau agama, dan memajukan kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa demi memelihara perdamaian.⁵⁶⁷

Sebagaimana dapat dibaca dalam kutipan tersebut di atas, bahwa pendidikan harus memungkinkan semua orang untuk berperan serta secara efektif dalam suatu masyarakat yang bebas. Termasuk dalam pengertian itu adalah peran serta seluas-luasnya bagi pihak swasta atau masyarakat untuk turut serta dalam penyelenggaraan pendidikan. Berkaitan dengan hak masyarakat untuk berperan serta dalam penyelenggaraan pendidikan, Pasal 2 Protokol Nomor 1 Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa kebebasan mendirikan dan memimpin lembaga pendidikan merupakan hak setiap orang, baik individu maupun lembaga dari sekolah taman kanak-kanak, sekolah dasar, sampai pendidikan tinggi, serta lembaga-lembaga pendidikan orang dewasa lainnya. Negara tentu saja mempunyai wewenang dan tugas

⁵⁶⁷ *Ibid*, hal 287

untuk menetapkan standar-standar minimum pendidikan seperti izin mendirikan sekolah, kurikulum pengakuan sertifikat, akreditasi, sertifikasi, tetapi standard-standard minimum itu tidak bisa dikembangkan oleh negara justru untuk mempersulit prakarsa rakyat untuk menyelenggarakan pendidikan. Apalagi apabila kebijakan negara justru akan membunuh yayasan-yayasan atau badan hukum lain yang sudah membuktikan darma baktinya dalam menyediakan pelayanan pendidikan kepada rakyat.

Uraian di atas menunjukkan bahwa Pasal 1 butir 5 sepanjang anak kalimat, “...dan diakui sebagai badan hukum pendidikan.” Pasal 8 ayat (3), Pasal 10, Pasal 67 ayat (2), ayat (4), dan Pasal 62 ayat (1) sepanjang menyangkut Pasal 57 ayat (2) tentang Sanksi Administratif serta ketentuan Bab IV tentang Tata Kelola Pasal 14 sampai dengan Pasal 36 UU BHP tidak sesuai atau bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (1) dan (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28F, Pasal 28E ayat (3), Pasal 28! ayat (2) UUD 1945.

11. Ahli Milly Karmila Sarael, S.H., M.Kn⁵⁶⁸

Menerangkan bahwa ahli sebagai praktisi notaris yang berulang-ulang memproses pengesahan yayasan, perubahan anggaran dasarnya melalui Departemen Hukum dan HAM, mengalami banyak sekali kendala yang akan dihadapi dan sudah mulai dihadapi untuk penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Seorang yang mau mendirikan satu yayasan atau lebih harus memisahkan kekayaannya, yang disisihkan secara sengaja dan tidak boleh diambil alih oleh dirinya ataupun pengurus dan pengawas dan pembina. Jadi, mempunyai fungsi sebagai harta kekayaan badan hukum yang akan didirikan, yang telah terpisah. Pendiri akan memilih nama yayasan, akan

⁵⁶⁸ *Ibid*, hal 200

meminta kepada Departemen Hukum dan HAM agar nama yayasan tidak ada yang menyamainya di seluruh Indonesia. Kemudian dilanjutkan dengan pembuatan Akta Notaris oleh notaris, meskipun ada standar akta tetapi dapat pula berbentuk lain sesuai kemauan dari para pendirinya.

Pengajuan untuk mendapatkan pengesahan dilakukan oleh notaris dengan melampirkan beberapa persyaratan, di antaranya, keterangan domisili, NPWP dari yayasan. Setelah anggaran dasar diperiksa, maka anggaran dasar tersebut akan mendapat pengesahan. Setelah mendapat pengesahan, kemudian diumumkan di Berita Negara sebagai bukti bahwa yayasan tersebut resmi menjadi badan hukum dan diakui pula oleh negara dan setiap orang di Indonesia atau pun di dunia tentang eksistensi badan hukum yayasan.⁵⁶⁹

- a. Bahwa kegiatan yayasan bisa bermacam-macam kegiatannya, diantaranya di bidang sosial, kemanusiaan dan keagamaan, pendidikan termasuk kegiatan di bidang sosial.
- b. Bahwa dalam proses pendirian yayasan sudah sekian lama sejak sebelum adanya UU Yayasan, di Indonesia yayasan-yayasan diakui mendirikan sekolah-sekolah di daerah-daerah, kota-kota besar maupun di daerah-daerah yang sangat terpencil.
- c. Sejak Januari 2009, lahirlah UU BHP, walaupun penuh dengan pertentangan dari sekian banyak yang merasa sangat dirugikan. Pasal 10 UU BHP, diatur mengenai tata cara mendirikan badan hukum pendidikan yakni, setiap unit pendidikan, artinya setiap satuan pendidikan, misalnya satu SD atau satu SMP, atau satu akademi harus berbentuk satu Badan Hukum Pendidikan.

Adanya Pasal 10 UU BHP yang mengatakan “Satuan pendidikan yang didirikan setelah Undang-Undang ini berlaku, wajib berbentuk badan hukum pendidikan”, maka yayasan tidak dapat lagi mendirikan kegiatan pendidikan formal, baik sekolah dasar, sekolah menengah pertama, sekolah menengah umum, akademi, perguruan tinggi,

⁵⁶⁹ *Ibid.*

institut, universitas dan unit lainnya karena menurut UU BHP termasuk dalam jenjang pendidikan formal.

Sejak 2009, sebenarnya tepatnya 16 Januari 2009, hak hidup yayasan untuk menjalankan kegiatan pendidikan sudah tercabut karena kalau notaris mendirikan akte yayasan maka tidak bisa lagi memasukan kegiatan pendidikan formal di dalamnya. Kalaupun memasukkan, maka akan dicoret oleh Departemen Hukum dan HAM. Begitu pula kalau merubah anggaran dasar yayasan di bidang kegiatan, tidak boleh lagi cantumkan pendidikan formal, tetapi sekian waktu lamanya Depkum dan HAM juga agak lengah, tetapi pada akhirnya menyadari.⁵⁷⁰

Dalam Pasal 10 UU BHP, dikatakan wajib berbentuk suatu badan hukum pendidikan. Selain itu, yayasan yang sudah berkegiatan pendidikan sampai saat ini bahkan sejak zaman sebelum kemerdekaan katanya diakui sebagai badan hukum pendidikan, tetapi dalam waktu enam tahun sejak Undang-Undang ini berlaku harus mengubah tata kelolanya menjadi badan hukum pendidikan. Tata kelola yang tadinya pembina, pengurus, pengawas, dengan ada pelaksana kegiatan kepala-kepala sekolah dan sebagainya, harus diubah menjadi kalau untuk dasar dan menengah ada yang disebut ORPK (Organ Representasi Pemangku Kepentingan) dan OPP (Organ Pengelola Pendidikan). Kalau yang pendidikan tinggi ada ORPK, ada OPP, ada OANA dan ORP.

Di dalam badan hukum pendidikan yang baru tidak ada lagi pengurus yayasan menjalankan haknya mengelola pendidikan (dieliminasi), bahkan eksistensinya tidak ada. Hak mengelola yayasan yang juga merupakan hak asasi, tercabut dengan adanya kewajiban harus berbentuk tata kelola seperti badan hukum pendidikan. Dengan

⁵⁷⁰ *Ibid*

demikian, tidak ada peran pengurus yayasan, sebagai akibatnya peran pengurus diserahkan kepada OPP, dan hal ini adalah sesuatu yang kontradiktif, karena OPP di satu sisi akan memimpin satu sekolah, satu unit tetapi OPP juga bertindak ke luar mewakili unit pendidikannya. Dengan dasar ini, maka pengurus yang semula menjadi pengelola dan berhak mewakili yayasan ke luar, dengan UU BHP tidak lagi berwenang mewakili ke luar.

Akibat perubahan tata kelola yang dimuat dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 36 UU BHP maka akan muncul banyak masalah. Pertama, bagaimana yayasan-yayasan sebelum UU BHP dan sesudah adanya UU BHP mengelola sekolah-sekolah di pedalaman? Yayasan-yayasan tersebut selama ini dapat mengelola sekolah di pedalaman karena ada subsidi silang dengan sekolah-sekolah yang ada di kota-kota. Seperti yang dicontohkan oleh film *Laskar Pelangi*, bagaimana keadaan di pedalaman seperti itu dengan murid yang sedikit, yang minim fasilitasnya, yang untuk pergi sekolah harus berjalan kaki berkilo-kilometer, maka yayasan yang mengelola itu mengadakan subsidi silang. Artinya surplus dari hasil yang diperoleh sekolah-sekolah yang ada kota dia gunakan untuk sekolah-sekolah yang ada di pedalaman karena terpanggil untuk menghidupi pendidikan di daerah pedalaman, memberikan bantuan kepada pendidikan untuk anak-anak di sekolah pedalaman.

12. Ahli Richardus Djokopranoto, S.E.⁵⁷¹

Menerangkan bahwa tata kelola pada dasarnya meliputi tiga tingkatan pengaturan, yakni, prinsip tata kelola, struktur tata kelola, dan mekanisme tata kelola. Struktur tata kelola, dan mekanisme tata kelola merupakan teknik pelaksanaan tata kelola, prinsip tata kelola yang umum dianut adalah akuntabilitas, tanggung jawab,

⁵⁷¹ *Ibid*, hal 201

transparansi, keadilan dan independen. Struktur tata kelola adalah pengaturan tentang organisasi dan mekanisme tata kelola adalah tata cara pelaksanaan.

Pasal 14 UU BHP memuat fungsi dasar tata kelola. Namun Pasal 15 sampai dengan Pasal 36 UU BHP sudah menyangkut hal-hal mengenai struktur dan mekanisme tata kelola, yaitu teknis tata kelola. Sebaiknya suatu Undang-Undang membatasi diri pada prinsip tata kelola saja dan bukan mengatur lebih lanjut tentang struktur dan mekanisme pelaksanaan tata kelola.

Dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 36 UU BHP justru sama sekali tidak disinggung prinsip-prinsip tata kelola yang baik yang harus diikuti seperti yang telah disampaikan di atas. Memang di dalam Pasal 4 ayat (2) UU BHP disinggung mengenai prinsip-prinsip, namun prinsip-prinsip yang dimaksudkan adalah prinsip-prinsip pengelolaan bukan prinsip-prinsip tata kelola. Perlu dibedakan antara pengelolaan yaitu manajemen, dan tata kelola atau governance. Manajemen adalah suatu proses perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu melalui orang lain dengan menggunakan sumber daya lain. Sedangkan tata kelola adalah sistem bagaimana suatu intensitas itu diarahkan dan diawasi dengan mengemukakan prinsip-prinsip transparansi, keadilan, kestabilan dan sebagainya. Dengan demikian pengaturan keseragaman tentang teknik pelaksanaan tata kelola penyelenggaraan pendidikan dalam UU BHP merupakan pelanggaran hak-hak asasi dan asas kebhinekaan yang dijamin oleh UUD 1945. Melanggar persyaratan utama dalam penyelenggaraan pendidikan, menghambat kemajuan penyelenggaraan pendidikan, bertentangan dengan otonomi dan tidak sesuai dengan best practice penyelenggaraan pendidikan.⁵⁷²

⁵⁷² *Ibid*

Pertama, dipandang dari hak asasi manusia. Bagi yayasan perkumpulan atau badan sejenis yang menyelenggarakan pendidikan formal, pelaksanaan tata kelola adalah bagian dari pelaksanaan pengelolaan yang merupakan ciri khas, merupakan cara hidup, dan cara untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya. Cara hidup dan cara mempertahankan hidup ini sudah merupakan ragam yang dipilih, merupakan ciri khas dan merupakan pengalaman yang sudah dipraktikkan selama puluhan tahun, dan yang telah terbukti mampu mempertahankan yayasan, perkumpulan dan badan hukum sejenis sampai saat ini. UU BHP adalah pelaksanaan Pasal 53 UU Sisdiknas. Pengertian nasional terkait dengan terdapatnya potensi-potensi bangsa yang telah terbukti mempunyai andil besar memajukan pendidikan bangsa ini, baik di masa yang lalu, masa sekarang dan masa yang akan datang. Terhadap potensi ini negara perlu mendukung dan justru harus membuka ruang yang lebih luas.

Kedua, dipandang dari makna dan maksud pendidikan. Makna dan maksud terdalam dari pendidikan adalah menyiapkan anak muda menjadi orang dewasa yang mandiri, bertanggung jawab dan bermartabat atau dengan perkataan lain menjadi manusia seutuhnya yang mempunyai kemampuan untuk mengelola hidupnya sesuai dengan nilai-nilai luhur kemanusiaan. Mengelola hidup sendiri sesuai dengan nilai-nilai mensyaratkan suatu kebebasan yaitu kebebasan memilih maka dalam bidang pendidikan yang terarah pada perkembangan seluruh kepribadian manusia, kebebasan memilih merupakan prinsip sentral dan utama.

Ketiga, dipandang dari manajemen pendidikan. Penyeragaman tata kelola penyelenggara pendidikan *by definition* menghambat perbaikan dan kemajuan mutu pendidikan. Penyeragaman tata kelola apalagi yang belum teruji akan dapat menimbulkan risiko yang sangat besar dalam bidang pendidikan. Jika suatu teknik tata kelola yang seragam gagal dalam pelaksanaan atau terjadi kesulitan-kesulitan di kemudian hari maka seluruh sistem penyelenggaraan pendidikan nasional akan terganggu dan akan terjadi *chaos*. Jika suatu teknik tata kelola yang seragam mencapai hasil, maka hasil itu sudah maksimal dan tidak dapat ditingkatkan lagi karena tidak tersedia alternatif lain. Sebaliknya jika terdapat alternatif teknik tata kelola, pengguna teknik tata kelola yang merasa kurang berhasil dapat mengambil pelajaran atau mencontoh mereka yang lebih atau telah berhasil. Di samping itu tetap tersedia alternatif, tersedia ruang untuk terus menerus memperbaiki dan

menyempurnakan teknik tata kelola sehingga cara penyelenggaraan pendidikan dan pada gilirannya mutu pendidikan akan terus menerus dapat ditingkatkan. Yang perlu diseragamkan adalah prinsip-prinsip tata kelola penyelenggaraan pendidikan, bukan teknik struktur dan mekanisme tata kelolanya.

Keempat, dipandang dari segi otonomi. Pertimbangan utama pembentukan UU BHP, sebagaimana tercantum dalam menimbang adalah mewujudkan otonomi dalam penyelenggaraan pendidikan khususnya pendidikan tinggi agar penyelenggara pendidikan lebih dapat mandiri untuk memajukan pendidikan nasional. Di pandang dari maksud Undang-Undang ini, penyeragaman teknik tata kelola justru bertentangan secara diametral dengan maksud dan pertimbangan utama Undang-Undang ini yaitu otonomi. Dengan penyeragaman tata kelola, penyelenggara pendidikan kehilangan kebebasan untuk mengatur cara hidup dan mempertahankan hidupnya yang berarti justru kehilangan otonominya.

Kelima, dipandang dari *best practice* penyelenggaraan pendidikan. Mutu hasil pendidikan Indonesia khususnya pendidikan tinggi selalu kalah dibandingkan dengan hasil pendidikan di negara-negara yang sudah maju khususnya yang memiliki perguruan tinggi peringkat dunia seperti Amerika, Inggris, Australia dan sebagainya. Oleh karena itu kita perlu belajar dari cara mereka melakukan tata kelola penyelenggaraan pendidikannya yang merupakan *best practice*. Di perguruan tinggi Amerika Serikat misalnya, kebanyakan sistem struktur tata kelolanya adalah secara satu kamar atau unikameral. Namun ada juga dengan sistem dua kamar atau bikameral seperti Harvard University, Brown Univesity dan sebagainya. Demikian juga susunan anggota organ tertinggi, paling tidak ada empat model yaitu *original models* terdiri dari siapa saja yang dianggap mampu, *stakeholder models* terdiri dari wakil-wakil pemangku kepentingan, *governance officiall models* ada wakil-wakil pejabat pemerintah dan *church officiall models* ada wakil-wakil dari pimpinan gereja. Di United Kingdom, struktur tata kelola dalam perguruan tinggi *free* 1992 ada dua model yaitu dasar *oxslip models* yang dilakukan oleh Oxford dan Cambridge University, yang sudah berlangsung selama ratusan tahun dan non oxsplit model kurang lebih ada 30 universitas yang menyelenggarakan.⁵⁷³

⁵⁷³ *Ibid*, hal 290

Akibat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 *juncto* Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Yayasan, pada waktu ini masih terdapat ribuan yayasan, kalau tidak dapat dikatakan puluhan ribu yang belum mampu memenuhi ketentuan perubahan akta pendiriannya sesuai dengan UU Yayasan tersebut dalam batas waktu yang ditentukan karena berbagai alasan sehingga ada puluhan ribu program studi per-sekolahan dan ijazah yang terancam dianggap tidak sah. Oleh karena itu, jika penyeragaman struktur dan mekanisme tata kelola seperti tercantum dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 36 UU BHP tersebut dipaksakan diberlakukan, kehausan pendidikan kita pasti akan bertambah, dan maksud mencerdaskan kehidupan bangsa pasti akan terganggu pula.

13. Ahli Prof. Dr. Sofian Effendi⁵⁷⁴

Menerangkan bahwa kebijakan tentang badan hukum pendidikan sebagaimana ditetapkan dengan UU BHP merupakan salah satu pelaksanaan dari Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 tentang tugas Pemerintah untuk memenuhi hak setiap warga negara mendapatkan pendidikan. Pasal 31 ayat (3) menetapkan, "Pemerintah men gusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan Undang-Undang"

Semangat yang mendasari penyusunan UU BHP pada dasarnya adalah keinginan untuk menyeragamkan lembaga penyelenggara pendidikan, yang mencakup lembaga penyelenggara pendidikan dasar, lembaga penyelenggara pendidikan menengah, dan lembaga penyelenggara pendidikan tinggi milik Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Tetapi ahli hanya memusatkan

⁵⁷⁴ *Ibid* hal 213

keterangan pada lembaga penyelenggara pendidikan tinggi milik masyarakat, khususnya yang menyangkut pengakuan yayasan, perkumpulan, serta badan hukum lainnya sebagai badan hukum pendidikan dan tata kelolanya.

Dalam pandangan studi kebijakan publik ada tiga isu penting yang perlu diperhatikan dalam penyusunan kebijakan badan hukum pendidikan sebagaimana diatur dalam UU BHP. Pertama, apakah UU BHP merupakan kebijakan yang tepat untuk melaksanakan ketentuan UUD 1945 Pasal 31 ayat (3) dalam "...mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa", Kedua, apakah pemenuhan hak setiap warga negara akan pendidikan akan lebih terjamin dengan penyeragaman badan hukum pendidikan? Ketiga, apakah pasal-pasal dalam UU BHP apabila dilaksanakan dapat menghalangi partisipasi masyarakat dalam memenuhi hak warga negara akan pendidikan?

Bahwa salah satu faktor yang amat menentukan kualitas kebijakan publik adalah ketelitian dan ketepatan dalam merumuskan masalah dan tujuan kebijakan publik. Dalam kasus kebijakan tentang badan hukum lembaga penyelenggara pendidikan formal sebagaimana yang diatur dalam UU BHP, masalah dan tujuan kebijakan tersebut sangat ditentukan oleh kepentingan nasional, nilai-nilai dasar, dan landasan filosofis yang mendasari pendidikan nasional, dan landasan teoritis tentang pengaturan badan hukum untuk lembaga pengelola pendidikan formal.

Secara umum perumusan kebijakan publik dalam penyusunan Undang-Undang oleh DPR belum memenuhi standar mutu yang diharapkan. Ada satu langkah dalam proses penyusunan Undang-Undang sebagai penyusunan kebijakan

publik yang hilang dan merupakan *"missing link"* yaitu perumusan masalah kebijakan secara akurat dan tepat. Pembahasan dengan menggunakan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) telah mendorong Anggota DPR untuk lebih memusatkan perhatian pada pengaturan detail, dan lupa merumuskan masalah yang hendak diatasi secara teliti dan tepat.⁵⁷⁵

Penyusunan UU BHP mengikuti prosedur yang sama, pembahasan dilakukan berdasarkan DIM. Akibatnya, seperti Undang-Undang dan peraturan perundangan lain, Undang-Undang tersebut disusun tanpa didahului perumusan masalah yang tepat dan tujuan kebijakan yang jelas, seperti terlihat dalam diktum "Menimbang:

- a. bahwa untuk mewujudkan fungsi dan tujuan pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan otonomi dalam pen gelolaan pendidikan formal dengan menerapkan manajemen berbasis sekolah/madrasah pada pendidikan dasar dan menengah, serta otonomi perguruan tinggi pada pendidikan tinggi;
- b. bahwa otonomi dalam pengelolaan pendidikan formal dapat diwujudkan, jika penyelenggara atau satuan pendidikan formal berbentuk badan hukum pendidikan, yang berfungsi memberikan pelayanan yang adil dan bermutu kepada peserta didik, berprinsip nirlaba, dan dapat men gelola dana secara mandiri untuk memajukan pendidikan nasional."

Penolakan Asosiasi Badan Penyelenggara Perguruan Tinggi Swasta Indonesia (ABPPTSI) serta stakeholders utama pendidikan nasional terhadap UU BHP menunjukkan dan merupakan bukti nyata bahwa lembaga tersebut masih mempersoalkan perumusan masalah kebijakan dan tujuan kebijakan dalam UU BHP. Ahli mengikuti pembahasan RUU Sisdiknas yang kemudian disahkan menjadi UU Sisdiknas dan RUU tentang Badan Hukum Pendidikan yang pada Januari 2009 disahkan menjadi UU BHP.⁵⁷⁶

⁵⁷⁵ *Ibid*
⁵⁷⁶ *bid*

Pada beberapa Rapat Dengar Pendapat tentang RUU Sisdiknas dengan Komisi X DPR-RI pada November 2003 ahli sudah menyampaikan pandangan baik sebagai Rektor Universitas Gadjah Mada maupun sebagai Ahli Kebijakan Publik. Pada intinya ahli menyampaikan bahwa yang memerlukan kepastian badan hukum hanya PT-BHMN. Mungkin karena masukan dari para Rektor PT-BHMN tersebut Rapat Paripurna DPR pada 2003 mengadopsi pandangan bahwa badan hukum pendidikan adalah nama jenis untuk semua badan hukum yang menyelenggarakan pelayanan pendidikan formal. Pandangan tersebut ditetapkan dalam Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas yang berbunyi "Penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah dan masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan." Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas diuraikan "Badan hukum pendidikan dimaksudkan sebagai landasan hukum bagi penyelenggara dan/atau satuan pendidikan, antara lain, berbentuk Badan Hukum Milik Negara (BHMN)".

Dari Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas tersebut dapat disimpulkan bahwa UU Sisdiknas menganut pandangan badan hukum pendidikan adalah nama jenis untuk semua badan hukum yang menyelenggarakan pendidikan formal. Dalam Rapat Dengar Pendapat tentang RUU BHP kepada Komisi X DPRRI pada 4 Juni 2007, ahli sebagai Ketua Forum Rektor Indonesia kembali menyampaikan pandangan bahwa RUU BHP hanya untuk memperkuat status hukum PT-BHMN dan perguruan tinggi negeri yang oleh Undang-Undang Perbendaharaan Negara dan peraturan perundangan keuangan negara masih disamakan dengan dinas atau instansi pemerintah, sehingga harus menggunakan tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan instansi pemerintah. Ahli juga menyarankan agar BHP tidak diterapkan pada sekolah/madrasah dasar, sekolah/madrasah menengah pertama, dan sekolah/madrasah menengah atas milik Pemerintah dan pemerintah daerah, Ahli berpandangan penerapan BHP pada sekolah swasta dan perguruan tinggi swasta tidak diperlukan karena lembaga penyelenggara pendidikan

formal milik masyarakat telah berbentuk badan hukum yaitu yayasan, perkumpulan, atau badan hukum lain.⁵⁷⁷

Pasal 8 ayat (3) UU BHP menetapkan "Yayasan, perkumpulan, atau badan hukum lain yang telah menyelenggarakan satuan pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan/atau pendidikan tinggi, diakui sebagai BHP Penyelenggara." Perkataan diakui menurut pandangan Saudara Muhammad Fajrul Falaakh adalah bersifat *declaratory* yang dapat ditafsirkan sama dengan "ditetapkan". Ahli setuju dengan pandangan tersebut. Apabila ketentuan Pasal 8 ayat (3) UU BHP bersifat *declaratory*, konsekuensinya Pasal 67 ayat (1) UU BHP harus dihapus, karena ketentuan tersebut dapat menimbulkan tafsiran bahwa penetapan yayasan, perkumpulan atau badan hukum lain sebagai badan hukum pendidikan sebagaimana tercantum dalam Pasal 8 ayat (3) UU BHP hanya bersifat sementara, tidak bersifat mutlak.

Kalau ketentuan Pasal 8 ayat (3) UU BHP tersebut bersifat *declaratory*, ketentuan tersebut kontradiktif dengan Pasal 10 yang menetapkan setelah UU BHP berlaku semua lembaga penyelenggara pendidikan formal dan satuan pendidikan formal harus berbentuk badan hukum pendidikan. Selain kontradiktif ketentuan pasal UU BHP dapat menghambat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan formal karena adanya ekonomi biaya tinggi dalam perizinan lembaga pendidikan.⁵⁷⁸

Semangat yang menjiwai penyusunan UUD 1945 adalah semangat kemerdekaan, semangat persatuan, semangat demokrasi, dan semangat kebhinnekaan. Semangat demokrasi pada dasarnya mengakui bahwa semua golongan rakyat memiliki hak yang sama dalam menerima pelayanan dari Pemerintah. Demokrasi juga bermakna setiap warga negara dan kelompok masyarakat mempunyai hak untuk bersama Pemerintah Indonesia ikut

⁵⁷⁷ *Ibid*, hal 297

⁵⁷⁸ *Ibid*

melaksanakan tugas konstitusional Pemerintah. Salah satu tugas konstitusional Pemerintah tersebut adalah untuk “. . .mencerdaskan kehidupan bangsa” dan melaksanakan kewajiban untuk memenuhi “. . .hak warga negara mendapatkan pendidikan.”

14. Ahli Prof. Dr. J.E. Sahetapy,S.H.,M.A.

Menerangkan bahwa:⁵⁷⁹ Pasal-pasal dalam UUD 1945 menjamin hak hidup dan berkembang bagi dunia pendidikan swasta. Ahli ingin kutip tetapi rasanya ”*overbodig*” sebab sudah dibahas oleh para penasihat hukum dengan bulat dan tuntas. Aktor-aktor intelektualis di belakang UU BHP ini semoga ”diampuni” mental rekayasa mereka oleh Sang Pencipta, ”*ondanks*” perbuatan mereka menyulitkan begitu banyak usaha yang kini sedang berkembang. Apa memang ada niat (*mens rea*) untuk menjadikan pendidikan swasta semacam ”*surogat*” BUMN-BUMN yang kemudian harus dijual kepada swasta-swasta asing di negeri jiran.

Pasal 28A UUD 1945 menjamin ”*raison d'être*” pendidikan/perguruan (tinggi) swasta. *Idem ditto* dengan Pasal 28C UUD 1945. dan sebelum saya teruskan, interpretasi, bukan ”*uitleg*” sebab ”*uitleg*” membutuhkan ”*intleg*” dan itu sering dilakukan oleh petugas-petugas Pemerintah selagi bertugas, sebab setelah selesai mereka berkicau lain lagi. Pasal-pasal UUD 1945 harus melalui ”*creative interp retatie*” atau ”*anticiperende interp retatie*” mengingat perkembangan globalisasi yang begitu cepat dimana hampir tidak dikenal batas-batas negara. Seperti kata *mezger* ”*die verbinding von gestereen zu Heute herzustellen.*” Secara ”*mutatis mutandis*” juga Pasal 28D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Ahli kuatir (para) aktor intelektualis melakukan ”*fallacy*” dan/atau ”*sophisme*” terhadap U U BHP.

⁵⁷⁹*Ibid* hal 216

Kesimpulan UU BHP:⁵⁸⁰

1. memperkosa secara terselubung Pancasila menjadi pencaktilat yang menjami n eksistensi dan "*raison d'être*"-nya plaralisme/dunia pendidikan (tinggi) swasta;
2. tendensi menyeragamkan adalah fenomena Orde Baru yang akan mematikan gagasan dan inisiatif dinamika masyarakat di akar rumput;
3. Orde Reformasi yang ingin menghidupkan kembali nafas kebebasan hak asasi manusia, hendak menjadikan UU BHP sebagai alat deformasi untuk mematikan kembang-kembang harum yang beraneka ragam di dunia pendidikan menjadi semacam bunga bangkai melalui BHP.

Yayasan-yayasan pendidikan yang selama bertahun-tahun ini membanting tulang menyelenggarakan pendidikan untuk pelbagai kelompok masyarakat di akar rumput, kini dengan dalil dan argumentasi yang tidak jelas, hendak memaksa dipakainya baju yang "*all size*" sehingga inisiatif-inisiatif yang luhur dan mulia bukan saja hendak dilumpuhkan tetapi juga hendak dimatikan secara bertahap dan terselubung. Menurut Herman Bianchi (1985) "*je kunt slecht niet goed maken door het zogenaamd te humaniseren*". Hukum yang buruk c.q. UU BHP tidak dapat diperbaiki dengan mendandani dengan hak asasi manusia, hanya ada satu solusi, dibuang dalam keranjang sampah.

15. Ahli Harry Tjan Silalahi,S.H.

Menjelaskan bahwa:⁵⁸¹ Undang-Undang *a quo* meniadakan/mengabaikan hak sejarah para pendiri bangsa yang telah turut mencerdaskan kehidupan bangsa melalui pendidikan dan pengajaran dengan mendirikan yayasan-

⁵⁸⁰ *Ibid*

⁵⁸¹ *Ibid*, hal 217

yayasan, perkumpulan-perkumpulan, wakaf-wakaf dan lain sebagainya untuk menciptakan kader bangsa hingga menjadi penggerak, pemimpin bangsa Indonesia untuk memperoleh dan mengelola Indonesia merdeka, seperti Ki Hajar Dewantara, KH.Ahmad Dahlan, Romo Van Lith, para kyai di pesantren, padepokan yang dikelola oleh Nahdliyin, pendeta Nomensen dan lain sebagainya di/semenjak zaman kolonial (Pasal 67 dan lain-lainnya);

Undang-Undang *a quo* mengabaikan lagi semangat *etatisme* yang meniadakan kemajemukan yang mendasari filsafat kebangsaan Indonesia seperti yang dianut dalam semboyan “Bhinneka Tunggal Ika”. Dengan demikian, “mematikan” semangat kebebasan yang menjadi dasar pendidikan yang ingin membangun manusia mandiri menuju *insan kamil*-manusia sempurna. Bayangkanlah, semangat sekolah yang sangat sederhana, swasta, tetapi bermutu dan membawa roh pendidikan dan akhlak yang tinggi dan rasa kebangsaan yang luhur seperti dalam cerita/film “Laskar Pelangi”. Kalau BHP ini sudah diberlakukan dengan penuh, maka sekolah seperti itu pasti ditutup karena tidak bisa memenuhi persyaratan UU BHP antara lain tentang tata kelolanya atau syarat-syarat untuk mendapatkan bantuan finansial.⁵⁸²

Sebenarnya otonomi pendidikan tinggi dan tingkat pendidikan lainnya itu sudah ada semenjak dahulu kala, bahkan di zaman kolonial sekalipun. Yayasan dan sebagainya yang sekarang ada dan sah telah melakukan tugas secara otonomi yang luas dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah yang selama ini ada. Justru dengan Undang-Undang *a quo* aspirasi masyarakat yang mau mempunyai tanggung jawab dan

⁵⁸² *Ibid*

swadaya secara otonomis terhalang karenanya, sebab perlu penyatuan tata kelola perguruan tinggi dan pendidikan lainnya dan sanksi-sanksinya oleh Pemerintah. Ini adalah sejenis usaha kriminalisasi terhadap usaha pendidikan swasta yang beritikad baik. Padahal kalau ada penyalahgunaan oleh swasta, itu sudah diatur dalam Undang-Undang Yayasan yang ada, yang sudah diikuti oleh sebagian besar yayasan pengelola pendidikan.⁵⁸³

Yayasan dan lain sebagainya yang sekarang telah beroperasi di bidang pendidikan itu sebenarnya sudah menjadi badan hukum yang sah dan otonomis, tetapi dengan adanya UU BHP, yayasan harus bubar menjadi baru atau mendirikan yang baru, dengan demikian ada dua yayasan yang berbeda. Bentuk yayasan yang memang ada-tidak dibubarkan, tetapi yayasan ada ini tidak bisa melakukan pendidikan secara langsung. Harus berubah, dan akhirnya diganti, setelah enam tahun tidak akan ada lagi, dan selanjutnya tidak bisa berkembang dan mengembangkan diri. Ini adalah pasal yang mematikan. Ini akan menimbulkan kesemrawutan tatanan *legal formal* maupun kesukaran pengaturan aset dan personalia yang ada. Inilah yang disebut "*Killing with a legal system*" (Mimi Lili Y.Karmila). Sebagai informasi tambahan yang dapat menjadi analogi dari suatu interpretasi teleologis bahwa ada niatan Pemerintah untuk meniadakan yayasan dan sebagainya yang ada dan telah/sedang menyelenggarakan pendidikan secara langsung itu, secara nyata ditunjuk bahwa semenjak draf pertama RUU BHP, yayasan dan sebagainya tidak tercantum di dalam pasal-pasal nya. Baru setelah perjuangan ABPPTSI, bentuk yayasan itu muncul tetapi bukan yayasan dan sebagainya sebagai penyelenggara pendidikan secara langsung.

⁵⁸³ *Ibid*, hal 301

Kenyataan, hampir segenap penyelenggara, peserta dan pendidik di masyarakat menolak/berkeberatan terhadap eksistensi Undang-Undang ini dengan berbagai alasan. Undang-Undang a quo baik kalau ditaati dan dilaksanakan di masyarakat. Tetapi semua maklum bahwa tidak demikian halnya dengan UU BHP, sekarang, dan dikemudian hari. Ingat anjuran Ki Hajar Dewantara, “*Ing ngarso sung tulodo, ing madyo man gun karso, tutwuri handayani*, tak ada semua, bahkan yang ada sebaliknya: *Ing ngarso joyo endho, ing madyo hanggawe kisruh, dan tutwuri intervensi*;

16. Ahli Yulia Bambang, SP.d., M.Pd

Menjelaskan bahwa:⁵⁸⁴ Anak usia dini adalah anak usia 0 sampai dengan 6 tahun. Pasal 28 UU Sisdiknas menyebutkan bahwa bentuk pelayanannya taman kanak-kanak/raudatul athfal adalah formal, kelompok bermain/taman penitipan anak adalah non formal, pendidikan keluarga atau sederajat namanya informal. Namun, dalam pengelolaan PAUD di Indonesia dibatasi dengan PAUD formal dan non formal. Hal ini menyebabkan timbulnya konflik di masyarakat terutama para pengelola taman kanak-kanak dan guru taman kanak-kanak, yang menurut pendapatnya bahwa PAUD non formal adalah anak usia 1,2,3 dan 4 tahun.

Bahwa PAUD adalah untuk anak usia 0 sampai 6 tahun dan pengelolaannya harus berkesinambungan, tidak dibatasi oleh adanya formal dan non formal. Dengan demikian anak usia dini sifatnya non formal kalau. Kalau begitu apabila diformalkan berarti.⁵⁸⁵

1. Harus mengikuti kaidah-kaidah pendidikan formal yang apabila masuk ke lembaga formal berarti anak tersebut harus melalui tes, evaluasi dan hasil

⁵⁸⁴ *Ibid*, hal 233

⁵⁸⁵ *Ibid*

kel ul usan;

2. Formal, berarti masuk ke dalam kategori pendidikan dasar, sementara pendidikan dasar dimulai dari usia 7 tahun.

17. Ahli Dra. Rahmintha. P. Soendjojo., PSI.

Menjelaskan bahwa:⁵⁸⁶ Pasal 28 UU Sisdiknas dalam pendidikan usia dini yang nonformal dan formal. Definisi pendidikan anak usia dini yang telah disepakati ditingkat internasional dikatakan bahwa pendidikan anak usai dini merupakan sebuah bentuk pendidikan dan pengasuhan bagi anak usia 0 hingga 8 tahun. Anak baru lahir hingga SD awal kelas dua atau tiga.

Pendidikan dan pengasuhan tersebut dapat berupa pengasuhan bagi bayi dalam bentuk *child care* atau tempat penitipan anak, kemudian pendidikan anak usia balita satu sampai tiga tahun kemudian disebut lagi *playgroup* atau kelompok bermain untuk usia empat lima, dan kemudian *kindergarden* atau taman kanak-kanak usia lima enam tahun, dan SD awal dimulai dengan tujuh tahun ke atas.⁵⁸⁷

Dari berbagai keterangan yang disampaikan oleh para saksi ahli ini, pada dasarnya mengatakan bahwa system BHP tidak cocok dengan cita hukum dan tujuan bernegara Indonesia, karena dasar dibentuknya Negara Indonesia adalah untuk menciptakan kecerdasan bagi semua rakyat Indonesia secara adil, kemudia system BHP telah bertolak belang dengan konsep pendidikan dan konsep kenegaraan Indonesia.

⁵⁸⁶ *Ibid, hal 234*

⁵⁸⁷ *Ibid*

4.2.4 Kesaksian dan Ketereangan Para Ahli dari Pihak Pemerintah

Tanggapan DPR RI terhadap gugatan-gugatan terhadap undang-undang BHP yaitu sebagai berikut, pertama DPR menganggap bahwa para pemohon tidak memiliki kedudukan hukum sebagaimana yang disyaratkan dalam Pasal 51 ayat (1) undang-undang MK, sedangkan alasan mempertahankan undang-undang BHP adalah system Pendidikan Nasional yang dijadikan dasar memang berdasarkan UUD 1945, dalam UUD 1945 Negara hanya menanggung 20% dari APBN terhadap biaya pendidikan dan pemerintah tidak mungkin menanggung semua bentuk pendidikan sehingga diperlukanlah pendidikan dengan system BHP. Dalam keterangannya DPR RI mengatakan:⁵⁸⁸

“UU BHP menempatkan satuan pendidikan sebagai subjek hukum yang memiliki otonomi luas, dengan pembatasan yang diberikan oleh UU BHP, sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 yaitu berdasarkan prinsip-prinsip seperti:

Terhadap dalil-dalil yang diajukan oleh para Pemohon tersebut, DPR memberikan keterangan sebagai berikut:⁵⁸⁹

- a. Bahwa menurut hukum untuk dapat melakukan perbuatan dan hubungan hukum perlu memiliki kedudukan hukum sebagai subjek hukum. Sebelum dibentuknya UU BHP, penyelenggara pendidikan oleh masyarakat yang berjalan selama ini bukan badan hukum, sehingga tidak memiliki kapasitas sebagai subjek hukum untuk melaksanakan hak dan kewajibannya secara otonom dan mandiri. Dengan demikian kedudukan sebagai subjek hukum dalam melakukan perbuatan hukum oleh Badan Hukum Pendidikan merupakan *conditio sine quanon* bagi setiap satuan pendidikan agar dapat otonom dan mandiri dalam mengembangkan pendidikan nasional yang berkualitas dengan berdasarkan nilai-nilai agama, dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. Hal ini sesuai dengan Pasal 31 UUD 1945 dan UU Sisdiknas.

⁵⁸⁸ *Ibid*, hal 245-256.

⁵⁸⁹ *Ibid*

- b. Oleh karena itu, dari sisi filosofis dan sosiologis perlu dibentuk Undang-Undang yang mengatur tentang badan hukum pendidikan bagi setiap penyelenggara pendidikan. Dengan demikian, pembentukan badan hukum pendidikan dapat memperkuat kedudukan hukum menjadi satuan penyelenggara pendidikan sebagai subjek hukum.
- c. Dibentuknya UU BHP adalah berdasarkan perintah Pasal 53 UU Sisdiknas yang menyatakan "Penyelenggaraan dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk Badan Hukum Pendidikan."
- d. Badan Hukum Pendidikan dalam menyelenggarakan satuan pendidikan disyaratkan harus bersifat nirlaba yang berfungsi memberikan pelayanan pendidikan kepada peserta didik. Hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU BHP yaitu prinsip kegiatan yang tujuan utamanya tidak mencari laba sehingga seluruh sisa hasil usaha dari kegiatan badan hukum pendidikan, harus ditanamkan kembali ke dalam badan hukum pendidikan untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan."
- e. Bahwa dengan prinsip nirlaba tersebut, maka semua pengelolaan kekayaan dan pendapatan Badan Hukum Pendidikan diarahkan untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan kepadamasyarakat luas sehingga diharapkan seluruh masyarakat dapat mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh pendidikan. Pengelolaan dengan Prinsip nirlaba tersebut tercermin dari Pasal 37 Pasal 38, Pasal 40 ayat (2) dan (4), Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, dan Pasal 46 UU BHP. Dengan demikian seminimal mungkin dapat dihindari terjadinya komersialisasi pendidikan.
- f. Dalam risalah pembahasan RUU tentang Badan Hukum Pendidikan dikemukakan, bahwa Pendidikan dilakukan dengan bentuk Badan Hukum Pendidikan, hal ini diselenggarakan agar dunia pendidikan lebih tertib, pengurus tidak korupsi, tidak akan mengakali umatnya, dan jika pendidikan berbentuk badan hukum diharapkan ada badan pengkoreksi bagi penyelenggaraan pendidikan.
- g. Pengaturan badan hukum pendidikan dalam Undang-Undang merupakan

implementasi tanggung jawab negara dan tidak dimaksudkan untuk mengurangi atau menghindar dari kewajiban konstitusional negara di bidang pendidikan yang memberatkan masyarakat dan/atau peserta didik. Oleh karena itu sesuai dengan UU Sisdiknas, dibuka peluang pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, pengendalian mutu, dan penyiapan dana pendidikan.

UU BHP menempatkan satuan pendidikan sebagai subjek hukum yang memiliki otonomi luas, dengan pembatasan yang diberikan oleh UU BHP, sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 yaitu berdasarkan prinsip-prinsip seperti:⁵⁹⁰

- 1) nirlaba, yaitu seluruh sisa hasil usaha dari kegiatan badan hukum pendidikan, harus ditanamkan kembali ke dalam badan hukum pendidikan untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan;
- 2) akuntabilitas, yaitu kemampuan dan komitmen untuk mempertanggungjawabkan semua kegiatan yang dijalankan badan hukum pendidikan kepada pemangku kepentingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 3) transparan, yaitu keterbukaan dan kemampuan menyajikan informasi yang relevan secara tepat waktu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan standar pelaporan yang berlaku kepada pemangku kepentingan;
- 4) jaminan mutu, yaitu kegiatan sistemik dalam memberikan layanan pendidikan formal yang memenuhi atau melampaui Standar Nasional Pendidikan, serta dalam meningkatkan mutu pelayanan pendidikan secara berkelanjutan dan seterusnya yang memastikan tidak boleh ada komersialisasi dalam badan hukum pendidikan.”

Setelah tanggapan dan pembelaan yang diajukan dari pihak DPR RI Pihak Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Pendidikan Nasional, mengajukan pembelaan dengan diperkuat delapan orang Saksi Ahli. Menurut Pemerintah bahwa prinsip

⁵⁹⁰ *Ibid*, hal 233

pendidikan Nasional Indonesia dengan system BHP tidak bertentangan dengan prinsip konstitusi di Indonesia, karena BHP bertujuan untuk meningkatkan mutu pendidikan secara seragam di seluruh Indonesia. Adapun visi dari pendidikan nasional adalah terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.⁵⁹¹

“UU BHP telah menempatkan kesetaraan di depan hukum antara PTN dan PTS dalam bentuk BHPP dan BHPM sebagai badan hukum, merupakan cerminan usaha memberikan keadilan oleh negara serta menghilangkan diskriminasi antara sesama warga negara *in casu* PTN dan PTS dan badanbadan hukum lainnya, di samping memberikan kemandirian dan kewenangan hukum (*rechtsbevoegdheid*) yang pasti bagi PTS dan PTN sebagai badan hukum dalam lalu lintas hukum (*rechtsbetrekkingen*);”⁵⁹²

1. Saksi Prof. Dr. Johannes Gunawan,S.H.

Johanes Gunawan menganggap BHP tidak bertentangan dengan Pasal 31 UUD 1945 karena Negara hanya menanggung pendidikan dasar saja, lebih jelas saksi mengatakan:⁵⁹³

- a. Latar belakang badan hukum pendidikan bagi perguruan tinggi adalah didasarkan pada (i) hakikat perguruan tinggi, dan (ii) karena ada perintah Undang-Undang *in casu* UU Sisdiknas.
- b. UU Sisdiknas memerintahkan agar perguruan tinggi memiliki otonomi, sedangkan bagi pendidikan dasar dan menengah menggunakan manajemen berbasis sekolah, atau madrasah. Supaya otonomi, maka baik perguruan tinggi maupun pendidikan

⁵⁹¹ *Ibid.*

⁵⁹² *Ibid* hal 380

⁵⁹³ *Ibid.* hal 284.

dasar dan menengah harus diberi status sebagai badan hukum yang terpisah dari penyelenggaranya.

- c. Pembentuk Undang-Undang sungguh-sungguh memperhatikan putusan Mahkamah Konstitusi yang pada pokoknya yayasan, perkumpulan atau badan hukum lain sejenis yang sudah ada yang menyelenggarakan pendidikan tidak boleh dibubarkan atau tetap diakui dengan tidak perlu mengubah bentuknya dalam waktu yang tidak ditentukan tetapi harus menyesuaikan tata kelolanya sesuai tata kelola BHP dalam waktu paling lama enam tahun sejak UU BHP diundangkan;
- d. Bahwa prinsip tata kelola yang dimaksud oleh UU BHP adalah tugas dan wewenang dari organ-organ BHP yakni organ representasi pemangku kepentingan, organ pengelola pendidikan, organ audit non akademik, dan organ representasi pendidik, ditambahkan pada tugas dan wewenang organ-organ dari yayasan, yaitu pembina, pengurus dan pengawas;
- e. Berkaitan dengan jabatan-jabatan organik dalam pendidikan tinggi seperti rektor, dekan dan lain-lain diserahkan kepada pengurus yang disahkan oleh pembina.
- f. Bahwa pendidikan dasar dan menengah yang memenuhi standar nasional pendidikan yang harus menjadi BHPP dan BHPPD.
- g. Pendanaan dalam BHP terdiri atas lima komponen, yakni, biaya investasi, biaya operasional, beasiswa, dan bantuan biaya pendidikan.
- h. Biaya operasional untuk penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh BHP, Pemerintah bersama-sama dengan BHPP menanggung minimal 50% (lima puluh perseratus) untuk pemenuhan standar nasional pendidikan sedangkan biaya operasional yang diizinkan untuk dibebankan kepada mahasiswa di perguruan tinggi setelah perguruan tinggi yang bersangkutan berstatus BHPP maka mahasiswa tersebut hanya boleh dibebani maksimal 1/3 (sepertiga) dari biaya operasional.
- i. Perguruan tinggi yang berstatus BHPP wajib menjangkau mahasiswa yang kurang mampu sebanyak 20% (dua puluh perseratus) dari seluruh mahasiswa baru.
- j. UUD 1945 hanya mewajibkan pemerintah menanggung biaya pendidikan dasar sedangkan untuk pendidikan tinggi UUD 1945 tidak mengaturnya, namun demikian, UU BHP justru melebihi dari kewajiban Pasal 31 ayat (2) UUD 1945, yakni biaya investasi 100% (seratus persen) dan 1/3 (sepertiga) biaya operasional.

- k. Bahwa dengan UU BHP tidak ada pemindahan status PNS menjadi pegawai BHP yang ada adalah PNS yang ada di satuan pendidikan dimaksud akan menjadi PNS DPK di BHP yang bersangkutan.
 - l. Bahwa benar pendidikan adalah *public goods* tetapi tidak benar kalau dikatakan dengan berstatus sebagai badan hukum perdata sifat dari *public goods* menjadi berubah seperti jalan tol adalah *public goods* tetapi badan pengelolanya adalah badan hukum perdata;
 - m. Bahwa tidak benar dengan BHP maka terjadi komersialisasi pendidikan karena dalam komersialisasi dikandung pengertian ketika mendapat sisa hasil usaha, maka sisa hasil usaha dibagikan kepada pemegang saham, sedangkan BHP tidak didesain atas dasar saham.
2. Saksi Dr. Suharyadi, S.E.

Selanjutnya saksi mengatakan.⁵⁹⁴ Sebagai Rektor Universitas Mercu Buana, dari awal diberikan otonomi penuh oleh yayasan untuk melaksanakan segala sesuatu yang menyangkut proses pendidikan, dan dengan otonomi memberikan keleluasaan untuk melakukan berbagai proses pendidikan sesuai yang diinginkan sehingga Universitas Mercu Buana berkembang dengan sangat bagus.

- a. Sebagai salah satu Ketua Asosiasi Perguruan Tinggi Swasta Seluruh Indonesia, saksi mengetahui berbagai hal yang terjadi di beberapa perguruan tinggi swasta yang cukup banyak tidak memiliki otonomi karena semua dikendalikan oleh yayasan;
 - b. Dengan Pasal 47 UU BHP, perguruan swasta justru mengharapkan agar pembatasan-pembatasan di perguruan tinggi negeri betul-betul bisa dilaksanakan sehingga otonomi dalam BHP bisa dikendalikan agar tidak merugikan masyarakat.
3. Saksi Nurdin Rivai, S.E.

Mengatakan bahwa:⁵⁹⁵ Yayasan Nusa Jaya yang diketuai saksi telah menerapkan tata kelola sebagaimana yang dikenalkan oleh UU BHP, dan dengan tata kelola tersebut

⁵⁹⁴ *Ibid* hal 286.

⁵⁹⁵ *Ibid*, hal 299

ternyata yayasan telah berhasil menurunkan biaya pendidikan karena yayasan menerapkan *comercial ventures* dalam tata kelola tersebut;

- a. Yayasan Nusa Jaya yang mengadopsi tata kelola dalam BHP banyak memberikan kontribusi terutama berkurangnya beban dari masyarakat dan mahasiswa.
- b. Komersialisasi perguruan tinggi sangat mungkin terjadi sebelum diterapkannya UU BHP karena belum terjadi perubahan paradigma, perguruan-perguruan tinggi masih mengandalkan SPP dan iuran-iurna lain untuk operasional;
- c. Perguruan-perguruan tinggi juga gagal quote and quote membantu mahasiswanya untuk mempunyai peningkatan finansial untuk membiayai pendidikannya. Artinya semangat *enterpreunial* belum sepenuhnya dikembangkan di perguruan tinggi. Hal ini berbeda dengan UU BHP yang memberikan manfaat ganda bagi pengurangan beban masyarakat dna bagi kemandirian pendidikan itu sendiri;

4. Saksi Dr.H.Fathoni Rodli,M.Pd ⁵⁹⁶

mengatakan bahwa undang-undang BHP lahir dari undang-undang Sisdiknas yang pada waktu pembahasannya mendapat banyak sekali penolakan dari masyarakat, dan BHP ini sangat cocok pada pendidikan TK/ PAUD. Ahli Prof. Dr. Djoko Hartanto memberikan keterangannya tentang undang-undang BHP yang diuji sebagai berikut: ⁵⁹⁷

Aspek yuridis berangkat dari UUD 1945 dan amanat MPR serta perundang-undangan, baik yang terkait langsung maupun tidak langsung, termasuk konvensi yang hidup dan berkembang di Indonesia. Aspek historis merupakan landasan kesejarahan bangsa Indonesia yang pernah berkembang dan memberikan nilai kejuangan dalam kehidupan bangsa Indonesia, hal ini penting agar kita tidak menjadi bangsa yang ahistoris, melecehkan segi kepahlawanan dan para pahlawan. Aspek filosofis merupakan nilai pandangan hidup dan landasan kebenaran bagi kehidupan dan tujuan hidup masyarakat. Aspek

⁵⁹⁶ *Ibid*, hal 100

⁵⁹⁷ *Ibid*.

akademis merupakan ontologi, epistemologi, dan aksiologi pendidikan termasuk pendidikan anak yang andragogi. Aspek sosiologis merupakan tatanan kemasyarakatan yang memiliki nilai-nilai budaya, tradisi yang hidup di masyarakat. Aspek futuristik merupakan kemanfaatan pada masa depan agar tidak ketinggalan zaman dan masa berlaku Undang-Undang yang lebih panjang ke depan.

Pemohon menjelaskan bahwa Pasal 28 ayat (2) UU Sisdiknas menyebutkan "Pen gelolaan satuan pendidikan anak usia dini dapat diselenggarakan melalui jalur formal, non formal dan/atau informal". Dalam kesimpulan akhirnya dianggap ada dua kesimpulan yang berbeda yakni (i) PAUD merupakan bagian dari pendidikan nonformal dan tidak dapat dimasukkan dalam jenjang pendidikan formal, (ii) PAUD merupakan bagian dari pendidikan formal; Ada beberapa orang tua yang merasa keberatan bagi proses pembelajaran di TK, terkadang kepala dan guru TK terjebak pada pendekatan yang bersifat pembelajaran terlalu formal sehingga sebagian memberi mata pelajaran pada usia TK sehingga menyita masa bermainnya, termasuk upacara wisuda bagi TK merupakan kegiatan yang berlebihan karena itu pengawas pendidikan TK perlu mengarahkan dan menertibkan kegiatan pendidikan yang sesuai dengan usianya.

5. Ahli Prof. Dr. Djoko Hartanto

Menerangkan bahwa⁵⁹⁸ UU BHP mewajibkan pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan berdasarkan alokasi dana APBN, termasuk alokasi pada perguruan tinggi. Adanya *commercial ventures* yang berada di luar badan hukum pendidikan yang dikelola oleh yayasan atau bentuk usaha lain dari BHPP/BHPM akan berkiprah sebagai badan usaha penyandang dana di luar dana APBN. Dana yang dihasilkan badan usaha tersebut akan menunjang perguruan tinggi guna meningkatkan kualitas pendidikan, yang tidak dapat dipenuhi oleh anggaran APBN. Demikian pula

⁵⁹⁸ *Ibid*

keberhasilan *commercial ventures* yang bertugas sebagai badan usaha, bilamana secara komersial menguntungkan, bukan tidak mustahil SPP yang selama ini menjadi andalan pembiayaan BHPP maupun BHPM, akan digantikan oleh keuntungan usaha *commercial ventures*.

Sasarannya adalah SPP yang selama ini ditanggung oleh peserta didik, akan lebih murah dan dapat dijangkau oleh peserta didik, bahkan kemungkinan besar gratis karena akan dibiayai seluruhnya, melalui keuntungan badan usaha atau *commercial ventures* yang berkiprah di luar BHPP atau BHPM. Perlu kita pahami, bahwa yang dimaksud dengan SPP tersebut adalah SPP yang ditargetkan/ditetapkan bagi sejumlah peserta didik berdasarkan alokasi APBN.

Pada tahun 2003 Departemen Pendidikan Nasional menghitung biaya operasional untuk menghasilkan seorang lulusan program sarjana (S1) berkisar antara Rp. 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah) sampai dengan Rp. 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) untuk setiap tahun. Perhitungan ini dengan asumsi, kualitas lulusan dengan standar nasional. Apabila diperhitungkan laju inflasi sebesar 7% (tujuh perseratus), maka rentang biaya operasional tersebut menjadi berkisar antara Rp. 19.000.000,00 (sembilan belas juta rupiah) sampai dengan Rp. 35.000.000,00 (tiga puluh lima juta rupiah) untuk setiap tahun. Data lain yang juga diambil dari PTX adalah data beasiswa. Data beasiswa terutama bagi mahasiswa yang kurang mampu dari PTX disajikan dalam tabel berikut:⁵⁹⁹

⁵⁹⁹ *Ibid*, hal 213

Tabel 4.1 Data penerimaan pembayaran biaya pendidikan mahasiswa baru program sarjana (S1) reguler (dalam rupiah).

Jenis Penerimaan	Tahun				
	2004	2005	2006	2007	2008
SPP/smstr	551.893	1.270.818	1.335.110	1.361.637	3.199.305
SPP/tahun	986.780	2.541.636	2.670.220	2.723.274	6.398.610
(SPP IIP)/smt	551.893	1.809.731	2.498.930	2.590.398	4.270.105
(SPP	1.103.786	3.619.462	4.997.860	5.180.796	8.540.210

Tabel 4.2, Biaya operasional untuk menghasilkan seorang lulusan Program sarjana (S1).⁶⁰⁰

Biaya operasional	Tahun				
	2004	2005	2006	2007	2008
Minimum	19.000.000	21.000.000	22.000.000	24.000.000	25.000.000
Maksimum	27.000.000	29.000.000	31.000.000	33.000.000	35.000.000
Rata-rata sebagai acuan	23.000.000	25.000.000	26.000.000	28.000.000	30.000.000
30% dari acuan sebagai beban masyarakat	6.900.000	7.500.000	7.950.000	8.550.000	9.000.000

Tabel 4.3, Rekapitulasi data beasiswa⁶⁰¹

Jumlah beasiswa dan jumlah mahasiswa	Tahun					
	03-04	04-05	05-06	06-07	07-08	08-09
Jumlah beasiswa (dalam milyar rupiah)	4,3	24,4	32,0	25,7	20,0	37,0
Jumlah mahasiswa penerima beasiswa (jumlah orang)	3.337	3.630	3.839	4.464	4.553	8.781

⁶⁰⁰ *Ibid*

⁶⁰¹ *Ibid*

Dari uraian sebagaimana di atas, maka disimpulkan beberapa hal seperti di bawah ini:⁶⁰²

1. Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan memberikan kemungkinan kepada perguruan tinggi untuk meningkatkan kualitasnya di tingkat internasional;
2. Beban biaya pendidikan tetap dapat dijaga di bawah 30% (tiga puluh perseratus) biaya operasional;
3. hasil unit komersial di perguruan tinggi terutama dari kegiatan riset dan kerjasama, dapat digunakan untuk peningkatan pemberian beasiswa kepada mahasiswa yang kurang mampu;
4. penggunaan anggaran pemerintah di bidang pendidikan sebesar 20% (dua puluh perseratus) dari total APBN dapat lebih difokuskan kepada pendidikan dasar dan menengah;

6. Ahli Prof. Dr. Arifin .P.Soeria Atmadja⁶⁰³

Menerangkan bahwa status subjek hukum baik bagi manusia maupun suatu perkumpulan (perguruan tinggi), merupakan *conditio sine qua non*, karena tanpa kedudukannya sebagai subjek hukum, mustahil mereka dapat melakukan hubungan hukum (*rechtsverhouding*) dalam lalu lintas hukum (*rechtsverkeer*) untuk dan atas nama dirinya, mengingat mereka tidak mempunyai kemampuan hukum (*rechtsonbekwaam*) yang dapat menimbulkan akibat hukum (*rechtsgevolg*), dimana dikatakan oleh J.D.A.Tonkelaar antara lain dalam bukunya “*Inleiding Rechtspersonenrecht*” sebagai berikut, “*de rechtspersonen moeten als rechtssubject kunnen functioneren*” (badan hukum harus dapat berfungsi sebagai subjek hukum). Jadi sangat jelas bahwa agar suatu perkumpulan dapat mempertahankan hak dan kewajiban hukumnya, ia mutlak harus menjadi subjek hukum, dan untuk itu satu-satunya cara, adalah dengan mengubah status perkumpulan tersebut menjadi badan hukum.

Bagaimana dengan kedudukan hukum perguruan tinggi masa lampau dan masa

⁶⁰² *Ibid*

⁶⁰³ *Ibid.* 287.

sekarang dan yang akan datang? Jawabannya akan sangat menarik bilamana dikaitkan dengan pertanyaan, apakah sebuah perguruan tinggi negeri (PTN) atau perguruan tinggi swasta (PTS) di masa yang lampau dan pada saat ini merupakan subjek hukum? Jawabannya jelas tidak, kecuali PTN yang berstatus hukum Badan Hukum Milik Negara (BHMN), dimana secara tegas dikatakan dalam salah satu pasal peraturan pemerintah penetapannya (*instellingswet*), bahwa universitas adalah badan hukum yang bersifat nirlaba.

Dengan kedudukannya sebagai badan hukum, jelas menunjukkan bahwa universitas yang berstatus BHMN adalah subjek hukum, dimana sebagai akibat status hukumnya yang demikian, ia mempunyai kemampuan hukum (*rechtsbekwaamheid*) dalam mempertahankan hak dan kewajiban hukumnya, secara otonom yang dilandaskan keabasahan akademik, kebebasan mimbar, otonomi keilmuan, profesionalisme, dan transparansi baik di bidang akademik maupun di bidang non akademik. Dalam kedudukannya sebagai subyek hukum/badan hukum, ia secara mandiri dapat melakukan hubungan hukum dalam pergaulan masyarakat yang menimbulkan implikasi konsekuensi yuridis maupun praktis, dimana asas universalitas yang dianut oleh Pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) tidak berlaku bagi BHMN maupun Badan Hukum Pendidikan (BHPP). Tidak berlakunya asas universalitas dari PNBP bagi perguruan tinggi BHMN maupun BHPP yang berstatus badan hukum, sama sekali tidak ada kaitannya dan bukan karena pertimbangan administratif untuk menghindari berlakunya PNBP, akan tetapi sebagai akibat kedudukan BHPP sebagai badan hukum, sehingga semua ketentuan perundang-undangan tentang keuangan negara tidak berlaku terhadapnya.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas kedudukan hukum Perguruan Tinggi Swasta bukan merupakan subjek hukum. Sama halnya dengan PTN atau PTS selama ini pada umumnya berada di bawah pengelolaan badan hukum lain atau yayasan, sehingga PTS bukan merupakan subyek hukum, dan karena ia bukan merupakan badan hukum, maka secara

yuridis tidak mempunyai kewenangan hukum (*rechtsonbekwaamheid*), dan tidak dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan hukum (*rechtsverhouding*). Dengan status hukum PTS bukan subjek hukum, maka PTS tidak dapat mempertahankan hak dan kewajibannya di hadapan hukum. Dengan demikian seperti halnya PTN, PTS sama kedudukan hukumnya dengan orang atau badan yang berada di bawah pengampuan (*onder curatele*) dari subjek hukum atau sebuah badan hukum lain.

Sungguh rendah derajat dan martabat PTN maupun PTS yang bukan berbadan hukum di depan hukum, mengingat kedudukannya yang berada di bawah pengampuan (*onder curatele*). Selanjutnya karena pada saat ini PTN maupun PTS bukan berbadan hukum, maka ia tidak mungkin mempertahankan hak dan kewajiban hukumnya sebagai penyanggah amanat Pasal 31 ayat (3) UUD 1945 yang bertujuan antara lain mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh karena itu pendapat Pemohon yang mengatakan UU BHP bertentangan dengan Pasal 31 ayat (1) *juncto* ayat (3) UUD 1945, sama sekali tidak benar, karena dengan menjadikannya lembaga pendidikan terutama pendidikan tinggi sebagai subjek hukum sebagai badan hukum. Hal ini sejalan dan merepresentasikan Pasal 31 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 *juncto* Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Mengingat selama ini lembaga perguruan tinggi tidak diperlakukan sebagai subjek hukum/badan hukum, akan tetapi hanya sebagai subjek yang berada di bawah pengampuan badan hukum lain, maka mutatis mutandis perguruan tinggi tidak berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dengan mitra kerjanya sebagaimana ditetapkan oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 Menetapkan kedudukan lembaga pendidikan terutama pendidikan tinggi sebagai badan hukum pendidikan (BHP) sebagaimana dirumuskan

dalam Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas yang berbunyi sebagai berikut, “Penyelenggaraan dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan. ”, justru sesuai dan sangat mendukung implementasi Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”, sehingga justru dengan demikian, status satuan pendidikan formal yang semula bukan merupakan subjek hukum (badan hukum) atau dipersamakan dengan yang berada di bawah pengampuan (*onder curatele*), berubah dari statusnya menjadi subjek hukum atau badan hukum, yang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dengan subjek hukum lainnya, sehingga ia dapat mempertahankan hak dan kewajiban hukumnya di di hadapan hukum.

Dari uraian tersebut di atas sangat jelas bahwa status pendidikan formal menjadi subjek hukum atau badan hukum merupakan *conditio sine qua non* sehingga badan BHP menjadi suatu keniscayaan. Dalam kaitannya dengan peran yayasan masa lalu dan sampai saat ini pun, masih banyak badan hukum yayasan yang berdasarkan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan *juncto* Undang-undang Nomor 28 Tahun 2004, secara diam-diam (*geruis-loos*) bertindak untuk dan atas nama perguruan tinggi swasta, dan melakukan perbuatan hukum untuk kepentingan perguruan tinggi, meskipun perguruan tinggi swasta itu sendiri bukan subjek hukum yang dengan sendirinya tidak mempunyai kewenangan hukum (*rechtsonbekwaam*), dan tidak berwenang memberikan kuasa dalam bentuk pernyataan lisan maupun tertulis dalam bentuk surat kuasa apa pun kepada yayasan. Dengan demikian berdasarkan konstruksi hukum pada saat ini kedudukan hukum perguruan tinggi swasta maupun perguruan tinggi negeri yang bukan berbadan hukum, sudah dapat dipastikan pada posisi hukum sama

dengan di bawah pengampuan (*onder curatele*).⁶⁰⁴

Sungguh sangat ironis dan tragis, bilamana sebuah lembaga yang bertugas mengelola pendidikan tinggi yang bukan merupakan subjek hukum di Negara hukum yang berasaskan kedaulatan rakyat, serta menjunjung tinggi kesejahteraan rakyat, yang berfungsi meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana dirumuskan dalam cita-cita mulia Pasal 31 ayat (3) UUD 1945, masih berada di bawah pengampuan (*onder curatele*). Dengan menempatkan status PTN dan PTS bukan sebagai subjek hukum atau badan hukum, berarti kita telah memposisikan kedudukan PTN/PTS tidak berada dan setara di hadapan hukum dengan lembaga lain yang berstatus sebagai subjek hukum, karena berada di bawah pengampuan (*onder curatele*). Hal ini sangat bertentangan dengan filosofi bangsa Indonesia, Pancasila dan UUD 1945 sebagai berikut:⁶⁰⁵

1. Pasal 31 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945 yang mengatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, dan Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, adalah mustahil hal itu dilakukan oleh badan atau lembaga pendidikan yang bukan subjek hukum/badan hukum atau badan/lembaga yang berada di bawah pengampuan (*onder curatele*).
2. Pasal 28C ayat (1) UUD1945 yang mengatakan bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidup dan demi kesejahteraan umat manusia, tidak mungkin dilakukan oleh orang/lembaga yang berada di bawah pengampuan (*onder curatele*).
3. Pasal 28E UUD 1945, dimana untuk mempertahankan di depan hukum agar setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya dan

⁶⁰⁴ *Ibid*

⁶⁰⁵ *Ibid*, hal 234

pengajaran, memilih pekerjaan, tidak mungkin dilakukan oleh orang atau lembaga yang berada di bawah pengampuan (*onder curatele*).

4. Pasal 28i ayat (2) UUD 1945, untuk mempertahankan hak dan kewajiban hukum di depan hukum agar setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun, tidak mungkin dilakukan oleh orang atau lembaga yang berada di bawah pengampuan (*onder curatele*).

Dapat pula dikatakan keinginan para Pemohon untuk menghapuskan Badan Hukum Pendidikan justru merupakan ide atau usaha merendahkan cita-cita mulia Pancasila maupun harkat dan martabat bangsa yang merupakan hak asasi manusia yang dilindungi dan dijamin oleh UUD 1945 yang merupakan sumber dan hukum tertinggi di Negara Republik Indonesia. UU BHP telah menempatkan kesetaraan di depan hukum antara PTN dan PTS dalam bentuk BHPP dan BHPM sebagai badan hukum sesuai dengan bunyi Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, merupakan cerminan usaha memberikan keadilan oleh negara (Pemerintah dan DPR), serta menghilangkan diskriminasi antara sesama warga negara, antara PTN dan PTS dan badanbadan hukum lainnya, di samping memberikan kemandirian dan kewenangan hukum (*rechtsbevoegdheid*) yang pasti bagi PTS dan PTN sebagai badan hukum dalam lalu lintas hukum (*rechtsbetrekkingen*).⁶⁰⁶

Selanjutnya adanya kesan BHP melakukan komersialisasi pendidikan sukar diterima akal sehat, mengingat BHPP dan BHPM sesuai dengan tujuannya adalah bersifat nirlaba, dimana setiap kekayaan dan pendapatan BHP digunakan secara langsung atau tidak langsung dan utuh sesuai dengan bunyi Pasal 4 ayat (1) UU BHP yang berbunyi sebagai berikut, “Pengelolaan dana secara mandiri oleh badan hukum pendidikan didasarkan pada prinsip nirlaba, yaitu prinsip kegiatan yang tujuan utamanya tidak mencari laba, sehingga seluruh sisa hasil usaha dari kegiatan badan hukum pendidikan harus ditanamkan kembali ke dalam badan hukum pendidikan untuk meningkatkan

⁶⁰⁶ *Ibid*

kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan.” Lebih jauh pelanggaran terhadap tujuan badan hukum pendidikan sebagaimana tersebut di atas, dapat pula dikenakan sanksi pidana, seperti ditetapkan dalam Pasal 63 ayat (1) UU BHP yang berbunyi, “Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1), Pasal 38 ayat (3) dan Pasal 39, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan dapat ditambah denda paling banyak Rp. 500.000.000; (lima ratus juta rupiah)”. Penetapan sanksi pidana bagi yang melanggar tujuan pendidikan dan menetapkan sarana pendidikan dalam bentuk badan hukum pendidikan, jelas merupakan komitmen dan tindakan nyata Pemerintah dan DPR untuk melindungi dan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap tujuan pendidikan sesuai dengan amanat Pasal 31 ayat (3) UUD 1945, yakni, “Memban gun sistem pen gajaran nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa”⁶⁰⁷

Demikian pula perlindungan dan kepastian hukum peserta didik yang diberikan oleh negara (Pemerintah dan DPR) sebagaimana tersebut di atas melalui BHP, adalah tepat dan sesuai dengan amanat Pasal 28G ayat (1) UUD 1945, “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi dan, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”, yang mana hal tersebut hanya dapat terlaksana apabila pendukung hak dan kewajiban tersebut adalah oleh subjek hukum atau badan hukum.

Selanjutnya pendapat para Pemohon yang mengatakan bahwa badan hukum pendidikan merupakan liberalisasi dan komersialisasi pendidikan hal ini adalah jelas tidak benar, karena dengan menempatkan lembaga pendidikan sebagai badan hukum secara filosofis justru memperkuat kedudukan yang sama dari lembaga pendidikan di depan

⁶⁰⁷ *Ibid*, hal 256

hukum terhadap subjek hukum lainnya sehingga ia tetap tidak dapat dikatakan sebagai komoditi yang dapat diperjual belikan, akan tetapi sebagai subjek hukum yang berhak menentukan kedudukannya sebagai *public service entity* sebagaimana diatur dalam UU BHP.

Adanya *commercial ventures* yang diartikan komersialisasi pendidikan adalah tidak benar, karena badan usaha atau *commercial ventures* tersebut berada di luar badan hukum pendidikan yang di kelola oleh yayasan atau bentuk usaha lain untuk berkiprah sebagai badan usaha penyanggah dana bagi BHPP atau BHPM. Dengan demikian sukar diterima akal sehat kalau BHP berubah statusnya sebagai lembaga komersial, karena *commercial ventures* tersebut berada di luar badan hukum pendidikan, yang tugasnya sebagai penyanggah dana yang akan menunjang perguruan tinggi dengan dana guna meningkatkan secara maksimal kualitas pendidikan.⁶⁰⁸

Dalam kaitan kedudukan yayasan yang selama ini bertindak secara diam-diam untuk dan atas nama perguruan tinggi yang tidak berbadan hukum, sebenarnya selain Pasal 53 ayat (2) UU Sisdiknas sudah terbuka koridor hukum dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan khususnya, Pasal 3 ayat (1) dimana dalam penjelasannya dikatakan, “Ketentuan dalam ayat ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa yayasan tidak digunakan sebagai wadah usaha dan yayasan tidak dapat melakukan kegiatan usaha secara langsung tetapi harus melalui badan usaha yang didirikannya atau melalui usaha lain dimana yayasan menyertakan kekayaannya”.⁶⁰⁹

Selanjutnya berkaitan dengan bunyi Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, dapat dipertanyakan bagaimana mungkin suatu perguruan tinggi yang bukan merupakan subjek

⁶⁰⁸ *Ibid*

⁶⁰⁹ *Ibid*

hukum atau tidak berbadan hukum, berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara sedang kedudukan hukumnya tidak di akui karena bukan merupakan subjek hukum? Sangat jelas kedudukan perguruan tinggi yang dikelola oleh yayasan dan sebagainya justru bersifat diskriminatif dan melanggar hak asasi serta dirugikan secara konstitusional bagi lembaga pendidikan dan setiap warga negara sebagaimana dimanakan oleh Pasal 28! ayat (2) UUD 1945 maupun filsafat hidup bangsa yakni Pancasila.

Selanjutnya apabila berpikir jernih dan tidak ada agenda yang tersembunyi (*hidden agenda*) serta dengan ikhlas dan bertulus hati ingin membaktikan diri demi kemajuan bangsa dan negara di bidang pendidikan, khususnya perguruan tinggi, adalah sangat naif kalau kita kembali masih berpikir ala Kolonial Belanda yang menempatkan perguruan tinggi tidak sebagai subjek hukum, dan tidak dalam kesejajaran atau sederajat dengan badan hukum lain yang mengelola pendidikan tinggi sebagai sambilan, atau sapi perah dengan mempertahankan eksklusivisme atau menghindari transparansi, anti akuntabilitas, anti otonomi dan anti demokratisasi di bidang pendidikan dalam menuju *good education governance* (GEC). Secara jujur dapat dikatakan, bahwa intuisi akademik saya mengatakan bahwa satu-satunya cara meningkatkan kedudukan dan kesetaraan perguruan tinggi di mata hukum, baik nasional maupun internasional, sehingga ia dapat berkripah maksimal dalam meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dalam alam demokrasi sebagaimana dimanakan oleh Pasal 28 ayat (1) *juncto* ayat (2) UUD 1945, adalah dengan menjadikan perguruan tinggi sebagai subyek hukum dan *mutatis mutandis* sebagai badan hukum, dan dengan demikian BHP merupakan suatu keniscayaan.

Dari uraian tersebut di atas, jelas bahwa tujuan menjadikan perguruan tinggi

baik yang diselenggarakan oleh Pemerintah maupun yang diselenggarakan oleh masyarakat menjadi badan hukum pendidikan, tidak hanya sekedar menjadikannya sebagai subjek hukum agar dapat mempertahankan hak dan kewajiban hukumnya dalam pergaulan hukum (*rechtsverhouding*), serta memiliki otonomi dibidang akademik dan non akademik, akan tetapi yang lebih utama, adalah agar badan hukum pendidikan sebagai pelaksana dalam menjunjung tinggi nilai-nilai luhur serta mulia Pancasila dan UUD 1945, dapat secara utuh berkiprah sebagai subjek hukum untuk menghilangkan diskriminasi, perlakuan sama di hadapan hukum bagi setiap warga negara yang merupakan salah satu hak asasi manusia, menciptakan kepastian hukum dan perlindungan, meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak yang mulia dalam mencerdaskan kehidupan bangsa di negara Republik Indonesia berasaskan falsafah Pancasila. dan UUD 1945.

7. Ahli Dr. Anggani Sudono, M.A.⁶¹⁰

- Anak usia dini memiliki karakteristik yang khusus yaitu belajar dengan bermain atau tidak dapat belajar secara terstruktur, hanya diberikan dengan cara yang formal tetapi belajarnya tetap dengan bermain;
- Anak usia dini belajar dengan menggunakan seluruh pancainderanya dan berinteraksi dengan temannya dan mempunyai konsep yang positif, artinya kalau dirinya berhasil maka dirinya positif, sebaliknya dia tidak suka kegagalan, kalau dirinya gagal menyebabkan tidak bisa berkembang dengan maksi mal;
- Masa usia dini adalah masa emas, dimana anak usia dini dapat menggunakan semua potensinya karenanya tidak bisa dimasukkan sebagai pendidikan yang terstruktur;

⁶¹⁰ *Ibid.*

8. Ahli Dra. Nurdiana Dini, M.Si.

Menjelaskan bahwa, Hal yang penting bagi lembaga pendidikan taman kanak-kanak adalah bahwa anak usia dini tidak dikotakkan ke dalam jalur-jalur formal, informal, dan nonformal, karena esensi pelayanan bagi anak usia dini harus disesuaikan dengan usia dan kebutuhannya agar sesuai dengan tahap perkembangannya.

Berdasarkan berbagai pernyataan ahli yang membela pemerintah terhadap status undang-undang BHP yang dinyatakan sebagai undang-undang yang bertentangan dengan pembukaan UUD 1945 dan pasal 28I ayat 1, pada intinya undang-undang BHP di anggap bertentangan dengan undang-undang dasar dan tujuan bernegara. Pembelaan yang diberikan oleh para ahli tersebut memang pada konsep dasarnya adalah meningkatkan kualitas pendidikan yang ada di Indonesia dengan konsep pengelolaannya adalah BHP yaitu otonomi PT dalam mencari dana. Selain itu PTN dan PTS ingin disejajarkan dalam pengelolaannya sehingga setiap perguruan tinggi yang ada di Indonesia memiliki status hukum yang sama.⁶¹²

Dalam konsep undang-undang BHP juga selain meningkatkan kualitas dalam pendidikan juga memberikan jaminan bahwa dua puluh persen (20%) dalam PT yang menerapkan BHP akan memberikan kesempatan bagi mahasiswa yang tidak mampu, selain itu PTN yang sebelumnya belum sebagai Badan Hukum penuh, setelah diterapkan undang-undang BHP PTN akan dianggap sebagai undang-undang sepenuhnya.

⁶¹¹ *Ibid.*

⁶¹² *Ibid.*, hal 300

4.3 Dasar-Dasar Pertimbangan Para Hakim Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan keterangan-keterangan yang disampaikan oleh para saksi dan ahli baik dari para pemohon maupun dari Pemerintah bahwa ditemukan beberapa celah yang tidak bisa ditutupi secara yuridis seperti status yayasan yang akan diubah menjadi BHPM, dan keadaan-keadaan universitas yang di daerah yang akan mati jika undang-undang BHP ini tetap dijalankan. Para hakim konstitusi dalam memutuskan pengujian undang-undang BHP berpegang pada konsep keadilan bagi masyarakat. Konsep keadilan merupakan suatu cita-tita yang irasional⁶¹³, sehingga tidak ada keputusan hakim yang memihak semua kepentingan karena dia harus memihak satu kepentingan tertentu dan mengorbankan kepentingan yang lain⁶¹⁴. Begitu juga dengan putusan terhadap pengujian undang-undang BHP, putusan mahkamah agung untuk membatalkan undang-undang BHP bukan berarti BHP tidak baik, namun hanya tidak memihak kepada kelompok masyarakat yang lebih besar. Dapat ditarik kesimpulan bahwa sebenarnya undang-undang BHP baik karena akan bisa meningkatkan Kualitas dan Mutu dari suatu lembaga pendidikan.

Setelah melalui perdebatan dan pertimbangan di Mahkamah konstitusi melalui pemeriksaan yang begitu lama sekitar satu Tahun lamanya, setelah mendengar saksi-saksi dan para ahli yang hadir dan melihat bukt-bukti, maka para hakim memuat satu keputusan berdasarkan fakta-fakta yang ada, kemudian pada tanggal 31 Maret 2010 undang-undang BHP ini dibatalkan oleh Mahkamah konstitusi dengan nomor putusan NOMOR 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009NOMOR 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009, alasan-alasan membatalkan undang-undang BHP adalah

⁶¹³ Hans Kelsen, *Teori Hukum dan Negara.....Op cit.* hal 14

⁶¹⁴ *Ibid*, hal 15

Pertama, UU BHP mempunyai banyak kelemahan baik secara yuridis, kejelasan maksud dan keselarasan dengan UU lain. Secara yuridis suatu peraturan perundang-undangan harus mengacu pada undang-undang yang lebih tinggi artinya undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi.⁶¹⁵ Sedangkan konsep undang-undang BHP yang pengelolaan pendidikan dikelola oleh sebuah Badan Hukum Pendidikan yang artinya Negara tidak punya kewajiban lagi untuk “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Dengan demikian, undang-undang BHP telah bertentangan dengan norma dasar yaitu UUD 1945 yang mengatakan “setiap warga Negara berhak mendapat pendidikan. Kejelasan maksud atau tujuan suatu undang-undang sangat penting adanya supaya suatu undang-undang memiliki maksud dan tujuan yang jelas yang hendak ingin di capai.⁶¹⁶ Dalam hal kejelasan maksud dan tujuan yang ingin dicapai undang-undang BHP ini tidak jelas karena tujuannya terlalu banyak sehingga menjadi kabur dan cenderung tidak jelas. Undang-undang BHP ini cenderung bersinggungan dengan undang-undang yayasan, undang-undang pelayanan umum, sehingga undang-undang ini perlu disesuaikan lagi dengan undang-undang tersebut.

UU BHP mempunyai asumsi penyelenggara pendidikan di Indonesia mempunyai kemampuan sama. Tapi, realitasnya kesamaan Perguruan Tinggi Negeri (PTN) tak berarti semua PTN mempunyai kesamaan yang sama. PTN yang sudah besar dan berada di kota besar memang tidak masalah apabila diterapkan prinsip Badan Hukum Pendidikan karena sangat mudah dalam mengumpulkan dana dan mudah mendapat investor atau sponsor yang kerjasama dengan perguruan tinggi di tempatnya. Namun hal yang berbeda jauh dengan universitas di daerah-daerah terlebih di daerah

⁶¹⁵ Jurnal Hukum Tata Negara Pemikiran untuk Demokrasi dan Negara Hukum,..*Op cit*, hal 50

⁶¹⁶ Yuliandri, *Op cit*. hal 152.

tertinggal seperti di NTT dan sebagainya, maka sistem BHP akan mencekik mereka karena PTN ini kesulitan dalam mencari pendanaan.

Pemberian otonomi kepada PTN akan berakibat beragam. Karena lebih banyak PTN yang tidak mampu menghimpun dana karena terbatasnya pasar usaha di tiap daerah. Hal ini akan menyebabkan terganggunya penyelenggaraan pendidikan. Oleh karena itu konsep BHP ini sangat riskan jika diterapkan di seluruh Indonesia, karena kemampuan-kemampuan setiap daerah tumpang tindih dan tidak merata. Asas yang dianut oleh undang-undang adalah salah satunya asas kenusantaraan. Asas kenusantaraan artinya materi muatan undang-undang harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia.⁶¹⁷

UU BHP tidak menjamin tercapainya tujuan pendidikan nasional dan menimbulkan ketidak pastian hukum. UU BHP bertentangan dengan pasal 28D ayat 1, dan Pasal 31 UUD 1945. Dalam pasal 28D UUD 1945 menjamin adanya perlakuan yang sama dihadapan hukum, ini artinya dalam pendidikan tidaka ada istilah diskriminasi pendidikan. Pasal 31 UUD 1945 berarti bahwa setiap warga Negara Indonesia memiliki hak yang sama dalam pendidikan, namun hal ini berbeda dengan konsep BHP yang mana Negara tidal lagi menjamin warganya untuk mendapat pendidikan. Hak atas pendidikan itu sendiri adalah hak asasi manusia dan merupakan suatu sarana yang mutlak diperlukan untuk mewujudkan hak-hak lainnya.⁶¹⁸ Artinya hak asasi manusia merupakan hak yang akan bisa membuka hak-hak yang lain.

Prinsip nirlaba tak hanya bisa diterapkan dalam BHP tapi juga dalam bentuk badan hukum lainnya. Nirlaba merupan suatu alasan pembenar adanya BHP, karena BHP sebagai Badan Hukum Pendidikan tidak mencari untung, anmun mencari sendiri sumber

⁶¹⁷ *Ibid*, hal 152

⁶¹⁸ Philip Alston & Franz Magnis-Suseno, *Op cit*, hal 115

pendanaannya artinya BHP akan mencari sumberpendanaan kepada mahasiswa, orang tua siswa bahkan masyarakat. Dalam perkembangannya konsep nirlaba ini dapat diterapkan tidak hanya pada badan hukum pendidikan, jadi alasan nirlaba tidak serta merta menjadi alasan yang masuk akal dalam pengelolaan hukum.

4.3.1 Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi berwenang memutus perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 memiliki dua cara yaitu dapat bersifat formil atau materiel. Yang dimaksud dengan hak menguji formal ini adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif seperti undang – undang misalnya terjelma melalui cara-cara prosedur sebagaimana telah ditentukan / diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak.⁶¹⁹ Pengujian formal biasanya terkait dengan soal-soal procedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya. Hakim dapat membatalkan suatu peraturan yang ditetapkan dengan tidak mengikuti aturan resmi tentang pembentukan peraturan yang bersangkutan. Hakim juga dapat menyatakan batal suatu peraturan yang tidak ditetapkan oleh lembaga yang memang memiliki kewenangan resmi untuk membentuknya.

Sedangkan yang dimaksud dengan hak uji materiel yaitu suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang – undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.⁶²⁰ Hak uji materiel berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut

⁶¹⁹ Prof. Dr. Sri Soemantri, SH. Hak Uji Material di Indonesia. Alumni. Bandung. 1997. Hal. 6

⁶²⁰ Ibid Hal.11

kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum. Misalnya, berdasarkan prinsip '*lex specialis derogate lex generalis*', maka suatu peraturan yang bersifat khusus dapat dinyatakan tetap berlaku oleh hakim, meskipun isinya bertentangan dengan materi peraturan yang bersifat umum. Sebaliknya, suatu peraturan dapat pula dinyatakan tidak berlaku jikalau materi yang terdapat di dalamnya dinilai oleh hakim nyata-nyata bertentangan dengan norma aturan yang lebih tinggi sesuai dengan prinsip '*lex superiore derogate lex inferiore*'.

Dalam pasal 24C ayat (1) UUD 1945 anatar lain menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.⁶²¹ Putusan yang dikeluarkan oleh hakim konstitusi bahwa undang-undang BHP bertentangan dengan undang-undang di atasnya. Berdasarkan pertimbangan para hakim dalam memberikan Putusan terkait undang-undang BHP tersebut diatas. Dasar yang dijadikan pembentukan undang-undang BHP yaitu pasal 53 dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, maka undang-undang No. 9 Tahun 2009 dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, serta Undang-undang BHP ini dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi ini, selain menyatakan undang-undang BHP bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, juga dalam amar putusannya menyatakan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Setelah Pasal 53 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka secara otomatis undang-undang BHP menjadi undang-undang yang tidak memiliki dasar hukumnya, hal ini dikarenakan dasar hukum pembentukan undang-undang BHP adalah pasal 53

⁶²¹ Refly Harun, Zainal A.M. Husein, Bisariyadi, *Op cit.* 361

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Adapun putusannya adalah sebagai berikut:⁶²²

1. Menyatakan Pasal 12 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301), sepanjang frasa, “...yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya ”, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
2. Menyatakan Penjelasan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
3. Menyatakan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4965) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4965) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

4.4 Analisis Pembatalan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan.

Analisis dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah Penyelidikan terhadap suatu Peristiwa.⁶²³ Analisis pembatalan undang-undang BHP adalah suatu usaha untuk mendapatkan kebenaran dari alasan pembatalan undang-undang BHP. Undang-undang BHP merupakan undang-undang yang dibentuk berdasarkan perintah pasal 53 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional undang-undang.

⁶²²Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op cit.* hal 418

⁶²³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op cit.* hal 58

Pada saat pembentukan undang-undang BHP ini diawali dengan menerapkan BHMN (Badan Hukum Milik Negara) bagi empat perguruan tinggi yang ternama yaitu Universitas Indonesia, Universitas Gajah Mada, Institut ITB dan IPB.⁶²⁴

Pada saat mulai pemberlakuan system BHMN pada empat universitas ini, mahasiswa yang diwakili oleh Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) melakukan penolakan terhadap system pengelolaan Perguruan Tinggi dengan Badan Hukum Milik Negara, karena setiap tahunnya biaya pendidikan semakin dinaikan, bahkan cenderung Perguruan Tinggi ini bersifat komersial dan eksklusif bagi anak orang kaya. Namun karena pemerintah menganggap bahwa sistem ini sudah tepat untuk meningkatkan kualitas pendidikan karena Perguruan Tinggi memiliki Otonomi⁶²⁵ dalam mengelola keuangannya. Pemerintah justru mengubah sistem BHMN ini menjadi sistem BHP, hal ini dikarenakan oleh perintah dari pasal 53 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, maka dibentuklah undang-undang BHP yang mengatur sistem pengelolaan pendidikan.

Setelah undang-undang BHP di sahkan, kemudian undang-undang BHP ini diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk dimohonkan diuji karena dianggap telah bertentangan dengan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alenia keempat dan Pasal 28I ayat (2), serta Pasal 31 UUD 1945. Undang-undang BHP dianggap telah melepaskan kewajiban Negara untuk menjamin pendidikan rakyatnya secara adil, selain itu undang-undang BHP juga telah menciptakan diskriminasi terhadap anak

⁶²⁴ Pada awal mulai berlakunya BHMN mahasiswa mulai merasakan dampak perubahan sistem pengelolaan kampusnya, hal ini ditandai oleh SPP semakin mahal, dan akhirnya BEM disetiap universitas ini turun berdemo, lihat di Risalah Rapat-rapat Pembahasan BHP, *Op cit*.

⁶²⁵ Otonomi pendidikan merupakan salah satu cara untuk memberikan kekuasaan kepada Perguruan tinggi untuk mengelola rumah tangganya sendiri, namun kalau kita bandingkan dengan otonomi daerah merupakan penyelenggaraan organisasi dan administrasi Negara Indonesia tidak hanya atas dasar sentralisasi dan dekonsentrasi sebagai penghalusannya. Lihat Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: dari era Orde Baru ke Era Reformasi*, (Jakarta: DIA FISIP UI, 2009), HAL 20

bangsa yang ingin mendapatkan pendidikan yang sama tanpa ada diskriminasi. Para aktivis pendidikan dan BEM seluruh universitas di Indonesia menolak dan mengecap pemberlakuan undang-undang BHP, hal ini dikawatirkan karena universitas diwajibkan untuk mencari dana sendiri dalam oprasionalnya dan anggaran dari pemerintah di kurangi sehingga setiap universitas akan menjadikan mahasiswanya sebagai sapi perahannya.

Kurang dari dua bulan setelah disahkannya undang-undang BHP, berbagai kelompok masyarakat baik dari mahasiswa, aktivis, bahkan yayasan mengajukan pembatalan undang-undang BHP ke Mahkamah Konstitusi. Adapun tujuan akhir yang hendak dicapai adalah dihilangkannya ketentuan yang membebani masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan. Pada dasarnya sistem legislasi yang diemban oleh DPR RI akan tunduk kepada batasan-batasan hukum,⁶²⁶ dan batasan-batasan ini dijalankan oleh masyarakat melalui *judicial review* yang dilakukan oleh masyarakat ke Mahkamah konstitusi.

Dalam pemeriksaan undang-undang BHP di mahkamah konstitusi dikemukakan beberapa pertimbangan yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara ini diantaranya pertimbangan yuridis, filosofis dan akademis yang menjadi pertimbangan dalam memutus undang-undang BHP.⁶²⁷

Berdasarkan alasan-alasan pembatalan undang-undang BHP yaitu bahwa undang-undang BHP mempunyai banyak kelemahan baik secara yuridis, kejelasan maksud dan keselarasan dengan UU lain, hal ini artinya dalam pembentukan undang-undang BHP belum maksimal sehingga adanya alasan hakim MK seperti ini. Secara

⁶²⁶ H.L.A Hart, *konsep Hukum*, dengan judul Asli, *The Concept of Law*, diterjemahkan oleh M. Khozim, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010) hal 112

⁶²⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op cit*, hal 387

yuridis pihak pemerintah harus lebih memperhatikan materi muatan yang diatur, karena dalam pengaturan dalam undang-undang BHP cenderung dipaksakan menjadi undang-undang padahal penmgaturan tentang BHP dilihat dari segi materi muatan pengaturannya lebih cocok diatur dengan peraturan pemerintah. Pada saat pembahasan undang-undang BHP ahli tata Negara yang dihadirkan yaitu satya arinanto mengatakan bahwa undang-undang BHP lebih baik ditunda karena dasar pijakannya masih bermasalah yaitu pada waktu pembentukan undang-undang BHP pasal 53 undang-undang nomor 20 tahun 2003 yang dijadikan dasar pembentukan undang-undang sedang diujikan ke Mahkamah Konstitusi.

Pihak Pemerintah yaitu Menteri Pendidikan dan DPR RI Komisi X tidak peka melihat reaksi masyarakat terhadap undang-undang BHP ini. Sebelum dibentuk BHP yaitu masih diterapkannya BHMN mahasiswa empat perguruan tinggi tersebut telah merasakan dampaknya yaitu semakin mahal biaya pendidikan, semenjak itu para ketua BEM empat universitas tersebut melakukan perotes terhadap penerapan sistem pengelolaan seperti ini karena menjadikan mahasiswa sebagai sapi perahannya. Pasal 26 UDHR mengatakan: “bahwa tiap-tiap orang berhak atas pendidikan. Pendidikan harus bebas biaya, terutama untuk tingkat pendidikan dasar... pendidikan tinggi harus dapat diakses oleh semua orang berdasarkan manfaat.”⁶²⁸

Begitu undang-undang BHP masuk dalam program legislasi nasional, seluruh mahasiswa menolaknya bahkan perwakilan mahasiswa dan para aktivis pendidikan menganggap konsep undang-undang BHP tidak mencerminkan keadilan dalam pendidikan karena BHP hanya mengakomodir mereka yang kaya, dan pintar, tapi tidak memberikan kesempatan yang sama pada mereka yang biasa-biasa saja namun miskin,

⁶²⁸ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Study Hukum Tata Negara FH UI, 2008) hal 305

bahkan BHP seolah-olah menutup kesempatan bagi mereka yang bodoh dan kurang mampu. Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip UDHR yaitu non-diskriminasi dan pernyataan bahwa setiap orang berhak atas pendidikan.⁶²⁹ Artinya hak atas pendidikan tanpa adanya diskriminasi dalam bentuk apapun merupakan hak setiap orang.

Namun dalam pembahasan BHP di kantor DPR, walaupun Berbagai penolakan terhadap rencana undang-undang BHP ini tidak sanggup menghentikan niat dari pemerintah dan DPR untuk menghentikan pembahasan undang-undang BHP. Dalam teori hukum responsip mengatakan hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil, selain itu mampu mengenali keinginan public dan punya komitmen untuk tercapainya keadilan substantif.⁶³⁰

Sebab undang-undang BHP tidak mengakomodir keinginan masyarakat dalam pembentukannya maka, para pembentuknya membuat asumsi bahwa setiap universitas memiliki kemampuan yang sama. Asumsi ini adalah asumsi yang salah dan bahkan cenderung akan memaksa universitas yang tidak terkenal akan mati karena tidak mampu menghidupi diri mereka sendiri karena setiap universitas memiliki biaya yang mahal, kenapa tidak orang-orang daerah pindah ke universitas terkenal untuk kuliah.

4.4.1 Implikasi Pembatalan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan

Setelah undang-undang BHP dibatalkan, empat Perguruan Tinggi besar yaitu Universitas Indonesia, Universitas Gajah Mada, ITB dan IPB mulai kebingungan, hal ini dikarenakan mereka yang telah menerapkan BHP kehilangan dasar hukum untuk operasional pendidikan mereka. Para Rektor Perguruan Tinggi yaitu Rektor ITB, IPB,

⁶²⁹ *Ibid*, hal 305

⁶³⁰ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *OP. cit.* hal. 84

UGM dan UI mendatangi Presiden untuk meminta petunjuk setelah undang-undang BHP ini dibatalkan.

Implikasi dari pembatalan undang-undang BHP, memiliki implikasi yang sangat besar baik bagi rakyat, penyelenggara pendidikan swasta dan pendidikan yang dikelola oleh pemerintah. Implikasi yang paling besar dirasakan oleh para mahasiswa yaitu biaya pendidikan yang sangat mahal di perguruan tinggi berangsur-angsur stabil, selain itu juga lembaga pendidikan swasta yang oleh undang-undang BHP diwajibkan untuk merubah bentuknya pengelolaannya menjadi BHP kemudian setelah undang-undang BHP ini dibatalkan, maka lembaga pendidikan swasta menjadi tetap memakai dasar hukum yang sudah ada.

Pembatalan undang-undang BHP mempunyai dua implikasi Indonesia secara umum yaitu:

Pertama, implikasi positif yang dirasakan oleh masyarakat yang terbebas dari momok yang sangat menakutkan terhadap bayangan akan mahalnya biaya pendidikan di masyarakat yang telah beredar di masyarakat yaitu dengan diterapkannya BHP maka biaya pendidikan akan menjadi sangat mahal. yaitu Wajah BHP menjadikan biaya pendidikan menjadi sangat mahal, hal ini didukung oleh logika yang menyatakan bahwa Perguruan Tinggi harus berusaha sendiri dalam memenuhi kebutuhan operasional pendidikan dengan cara bekerja sama dengan perusahaan, dan mencari sponsor. Hal ini sebagai mana dikatakan oleh Darmaningtyas.⁶³¹

Kondisi terburuk justru terjadi pada Perguruan Tinggi BHMN yang memiliki fakultas kedokteran umum. Fakultas yang lulusannya akan bekerja untuk

⁶³¹ Slamet harianto & Rekan advokat, Konsultan Hukum dan Politik Media Online gagasan hukum artikel, legal opinion. implikasi Pembatalan UU BHP, diterbitkan 8 April 2010

kemanusiaan ini justru menjadi fakultas termahal sehingga yang diterima belum tentu pintar. Ini akan berdampak buruk pada lulusannya.

Namun yang jadi masalah adalah ketika universitas di daerah yang sponsornya dan perusahaannya terbatas, maka satu-satunya sumber dana yang didapatkan dari Mahasiswa itu sendiri dengan menarik biaya pendidikan yang sangat mahal. BHP juga menghendaki Negara lepas tanggung jawab terhadap usaha mencerdaskan bangsa melalui pendidikan, karena Negara melepaskan dirinya.

Adapun dampak positif dari pembatalan undang-undang BHP hanya berdampak pada mahasiswa perguruan tinggi yang merasakan mahal biaya pendidikan, namun bagi mahasiswa yang belum menerapkan BHP tidak merasakan dampak apapun kecuali hanya lega dan terbebas atas kekhawatiran bakal biaya pendidikannya akan menjadi tinggi. Perubahan status dari PTN jadi PT BHMN sejak awal ditentang mahasiswa karena akan menjadikan PT semakin komersial. Kekhawatiran itu sekarang terbukti. Dengan dalih kemandirian.⁶³² Setelah undang-undang BHP dibatalkan semua kekhawatiran terhadap dampak dari BHP kemudian hilang.

Bagi perguruan tinggi kecil di daerah tidak kuatir lagi akan kesulitan untuk menutupi semua kebutuhan operasionalnya karena kesulitan mendapat sponsor di daerah, dengan sistem pengelolaan keuangan sendiri maka universitas mau tidak mau akan memungut bayaran sebesar-besarnya dari mahasiswa, namun jika terlalu

⁶³² Penerbit: Slamet harianto & Rekanadvokat, Konsultan Hukum dan Politik Media Online gagasan hukum artikel, legal opinion. implikasi Pembatalan UU BHP

besar mereka takut mahasiswanya akan menghilang dan pada akhirnya universitas tersebut akan mati karena tidak mampu mengelola keuangan sendiri.

Yang kedua, Implikasi Negatif yaitu Pembatalan undang-undangan BHP tidak selalu memberikan implikasi positif bagi setiap orang, implikasi negative juga dialami oleh para pegawai dan dosen di universitas yang telah menerapkan sistem BHP. Salah satu implikasinya adalah ketidak jelasan setatus hukumnya karena pada waktu penerimaan sebagai pegawai seperti di UI, mereka diterima sebagai pegawai dan dosen BHMN, jadi status hukumnya adalah swasta bukan sebagai pegawai negeri. Setelah BHP dibatalkan status pegawai dan dosen tidak jelas karena dulu mereka diterima layaknya sebagai pegawai swasta, namun sekarang karena statusnya kembali sebagai Perguruan Tinggi Negeri, maka seharusnya status Universitas mengikuti status semua komponen didalamnya seperti pegawai dan dosennya menjadi pegawai negeri sipil yang jabatannya harus disesuaikan.

Implikasi negatif juga terjadi pada sistem pengelolaan keuangan hal ini sebagai mana dikatakan oleh seorang staff di UI yaitu dulu keuangan UI bisa dikelola sendiri dan langsung dilaporkan ke departemen cukup dengan melaporkan saja. Pembatalan BHP ini mengakibatkan semua penerimaan keuangan yang didapat harus disetorkan dahulu ke kas Negara, sementara itu, sampai saat ini masih terjadi perbenturan antara aturan antara yang dikeluarkan Depdiknas dengan Departemen Keuangan.⁶³³

⁶³³ <http://staff.blog.ui.ac.id/rani/2010/04/09/dampak-pembatalan-bhp/>

Secara khusus Implikasi pembatalan undang-undang BHP ini dirasakan oleh perguruan tinggi BHMN yaitu:

4.4.1.1 Terhadap Sistem Pengelolaan Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara

Perguruan Tinggi BHMN awalnya adalah Perguruan Tinggi Negeri biasa yang pengelolaannya keuangannya masih mengacu pada Negara. Namun setelah dinyatakan sebagai Perguruan Negeri BHMN, Perguruan Tinggi ini memiliki otonomi khusus untuk mengelola keuangannya dan menajemannya sendiri. Konsep otonomi pendidikan ini tidak hanya pada pengelolaan keuangan saja namun, perguruan tinggi akan mampu mendefinisikan peran mereka, identitas mereka sebagai institusi pendidikan, mendefinisikan hubungan antar perguruan tinggi dengan dengan lembag-lembaga industry.⁶³⁴ Artinya dengan otonomi pendidikan memberikan kesempatan bagi perguruan tinggi untuk mengembangkan diri mereka dengan bekerja sama dengan industry-indsutri.

Adapun bentuk otonomi yang diberikan pada perguruan tinggi adalah.⁶³⁵

1. *Otonomi eksternal*, yaitu pemberina status kepada perguruan tinggi sebgai badan hukum yang dikenal sebagai BHMN (Badan Hukum Milik Negara) sebagai unit yang independen yang bukan unit pelayanan Dikti Departemen Pendidikan Nasional.
2. *Otonomi Organisasi* yaitu perguruan tinggi BHMN bebas menentukan struktur rganisasi yang dia inginkan termasuk menentukan struktur program studi, kegiatan akademik dan menentukan sumberdana.
3. *Otonomi Kelembagaa*, perguruan tinggi mempunyai kebebasan untuk menentukan bagaimana fungsi dan peran mereka dalam mengembangkan, melanggengkan,

⁶³⁴ Solomon dalam Hasbullah, *Otonomi Pendidikan Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan pendidikan*, (Jakarta: PT Rajawali Persada, 2006) hal 130

⁶³⁵ *Ibid* hal 132

mentranmisikan, dan menggunakan ilmu pengetahuan. Begitu juga mereka bebas menentukan riset yang diperlukan serta bagaimana cara melakukannya serta bebas bekerjasama dengan pihak manapun dalam penelitian.

Berdasarkan otonomi yang dimiliki oleh Perguruan Tinggi BHMN menunjukkan bahwa perguruan tinggi yang telah lama memberlakukan BHP ini sudah sangat berubah dan memiliki banyak kontrak akademik maupun dengan pihak swasta yang ada didalam Perguruan Tinggi BHMN, oleh karena itu pembatalan Pasal 53 undang-undang sistyem pendidikan nasional yang mengatur tata kelola BHMN bagi perguruan tinggi menyebabkan permasalahan baru bagi universitas yang telah lama menjalankan BHMN.

Salah satu staf pegawai Universitas Indonesia mengatakan bahwa pembatalan undang-undang BHP dan perguruan tinggi BHMN harus kembali ke bentuk semula sangatlah merugikan universitas besar seperti Universitas Indonesia, karena dengan bentuk BHMN Univerisatas Indonesia memiliki kewenangan dalam mengelola keuangannya sendiri tanpa terhambat oleh birokrasi pemerintahan yaitu departemen pendidikan tinggi dan menteri keuangan dalam hal ini dikatakan sebagai berikut.⁶³⁶

Dampak bagi UI banyak hal bisa terjadi, yang paling utama adalah masalah keuangan. Kalau selama ini keuangan bisa dikelola sendiri ke departemen cukup dengan melaporkan saja. Maka nanti bisa terjadi kemungkinan semua penerimaan keuangan yang didapat harus disetorkan dahulu ke kas negara. Sampai saat ini memang masih terjadi perbenturan antara aturan antara yang dikeluarkan Depdiknas dengan Departemen Keuangan.

⁶³⁶ <http://staff.blog.ui.ac.id/rani/2010/04/09/dampak-pembatalan-bhp/>

4.4.1.2 Terhadap Status Dosen Dan Karyawan Non Pegawai Negeri Sipil di Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara

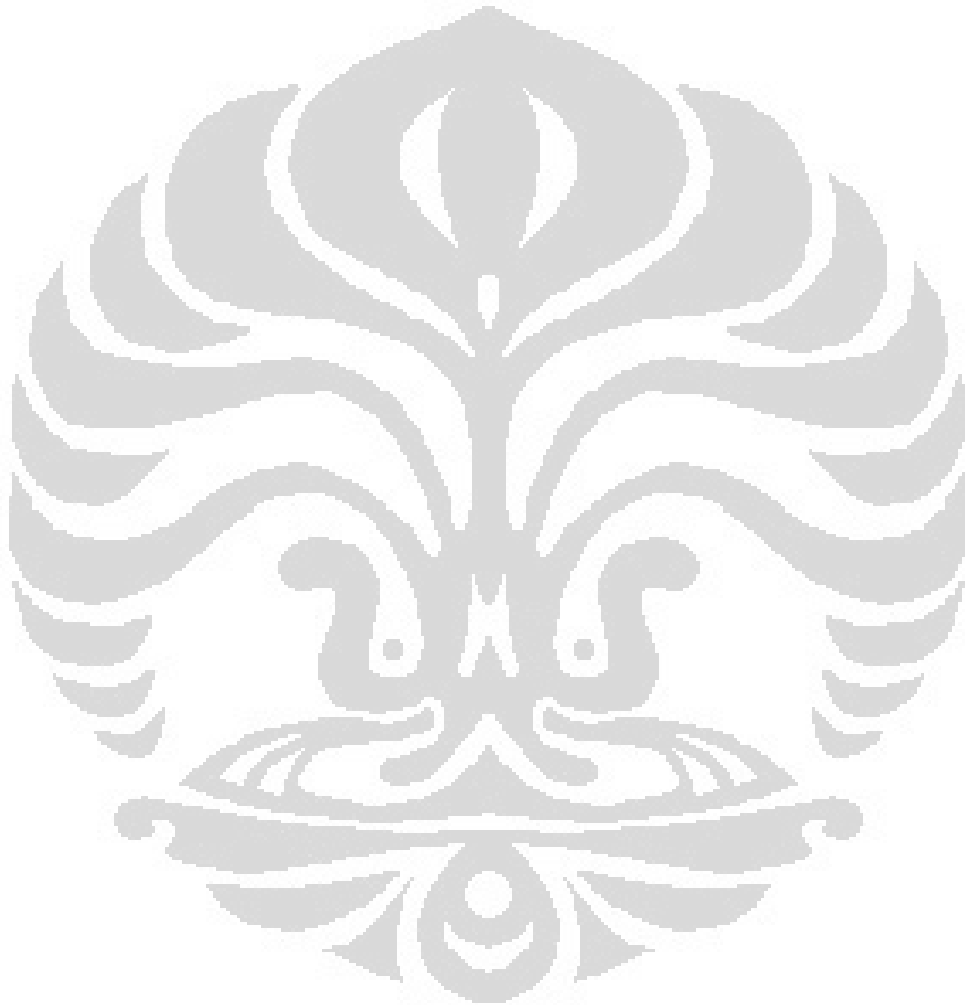
Implikasi pembatalan undang-undang BHP ini tidak saja berdampak pada sistem pengelolaan keuangan dan sistem pendidikan Perguruan Tinggi BHMN, namun juga dirasakan oleh para dosen dan para pegawai non PNS yang ada di Perguruan Tinggi BHMN, hal ini karena para dosen dan Pegawai yang diterima waktu Perguruan Tinggi BHMN menjadi tidak jelas status dan jaminan kesejahteraannya ketika Perguruan Tinggi BHMN menjadi Perguruan Tinggi Negeri biasa.

Universitas BHMN seperti Universitas Indonesia, padahal telah lama merekrut pegawai dan dosen tanpa melalui CPNS, dikatakan oleh seorang pegawai perpustakaan bahwa jumlah pegawai Universitas Indonesia yang non PNS adalah sebanyak 8000 (delapan ribu) orang, dengan jumlah ini pihak pemerintah tidak memiliki koata untuk menampung semua pegawai Universitas Indonesia sebagai PNS. Para pegawai bukan PNS ini menuntut supaya diangkat sebagai PNS secara otomatis. Hal inilah yang menjadi masalah yang tidak bekesudahan di Universitas Indonesia.

Namun implikasi terhadap dosen dan karyawan non PNS yang terjadi yang dirasakan oleh Universitas Indonesia tidak terdengar pada perguruan tinggi lainnya yang menerapkan BHMN seperti UGM, ITB dan IPB. Dikatakan oleh Rektor Universitas Pendidikan Nasional Denpasar Prof Dr Sri Darma, mengatakan terkait implikasi pembatalan undang-undang BHP sebagai berikut:⁶³⁷

⁶³⁷ <http://www.politikindonesia.com/index.php?k=pendapat&i=6296>

menilai pembatalan UU BHP hanya akan menimbulkan masalah baru bagi perguruan tinggi dan satuan pendidikan yang selama ini belum menerapkan tata kelola keuangan dengan baik, namun hal ini tidak berlaku bagi perguruan tinggi dan satuan pendidikan yang telah menerapkan tata kelola keuangan dengan baik, pembatalan BHP itu tidak masalah"



BAB V

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG YANG BAIK

5.1 Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang yang Baik

Undang-undang merupakan produk politik yang dihasilkan oleh Legislatif dan eksekutif sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat 2 UUD 1945 “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Suatu undang-undang dapat dikatakan berkualitas baik jika memiliki karakteristik berkelanjutan, bisa dinilai dari sudut pandang keberhasilan mencapai tujuan.⁶³⁸ Undang-undang sebagai produk politik tidak lepas dari pengaruh politik yang dibawa oleh masing-masing anggota DPR RI dan pemerintah. Pertarungan kepentingan tidak bisa dihindarkan dalam proses pembentukan undang-undang tersebut, namun kita dapat mengetahui suatu produk undang-undang baik jika prosesnya juga baik, karena hukum adalah variable terpengaruh oleh politik.⁶³⁹

Tabel 5.1: Pengaruh Politik Terhadap Hukum.

Variabel Politik	➔	Variabel Hukum
Konfigurasi Politik demokrasi		Berkarakter Positif
Konfigurasi Politik Otoriter		Berkarakter Konservatif atau Otoriter

Sumber: Kumpulan Materi Presentasi Politik Hukum

Karakter hukum yang selalu terpengaruh oleh variable politik dalam hal poses pembentukannya, jadi undang-undang bersifat positif dalam artian dapat diterima oleh masyarakat jika dalam pembentukannya terjadi konfigurasi politik yang demokrasi.

⁶³⁸ Yuliandri, *Op cit*, hal 17

⁶³⁹ Satya Arinanto, *Kumpulan Materi Presentasi Politik Hukum (dikumpulkan dari berbagai reprints)*, (Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010)

Konfigurasi politik yang demokrasi merupakan salah satu karakter yang membuka secara lebar kesempatan bagi rakyat untuk dapat ikut dalam proses pembentukan undang-undang sehingga para legislator dapat menampung seluruh kehendak rakyat dalam pembentukan undang-undang tersebut, dengan demikian dihasilkanlah hukum yang berkarakter positif yang responsif. Hukum berkarakter responsif tidak sekedar menawarkan keadilan, namun lebih dari itu karena berkompeten juga adil.⁶⁴⁰

Konfigurasi politik yang otoriter dalam proses pembentukan perundang-undang cenderung lebih tertutup karena sistem politik yang dibangun memungkinkan Negara berperan secara aktif serta mengambil seluruh inisiatif pembuatan kebijakan Negara.⁶⁴¹ Negara cenderung memaksakan kehendaknya dan menganggap semua kebijakan yang dibuat tanpa tanggapan dari masyarakat adalah baik. Karakter politik perundang-undangan Indonesia kita dapat lihat yaitu bagaimana lebih banyak inisiatif dari pemerintah daripada DPR RI dalam program legislasi nasional.

Pada dasarnya ada jenis hukum dalam Negara yaitu Hukum Otoriter, Otonom dan Responsif. Nonet dan Selznick membedakan tiga klasifikasi dasar dari hukum dalam masyarakat, yaitu: hukum sebagai pelayan kekuasaan represif (hukum represif), hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya (hukum otonom), dan hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (hukum responsif). Nonet dan Selznick beranggapan, bahwa hukum represif, otonom, dan responsif bukan saja merupakan tipe-tipe hukum yang berbeda tetapi dalam beberapa hal juga merupakan tahapan-tahapan evolusi dalam hubungan hukum dengan tertib sosial dan tertib politik. Keduanya selanjutnya menyebut tahapan-tahapan evolusi tersebut sebagai model

⁶⁴⁰ Philippe Nonet & Philip Selznick, *Op. Cit*, hal 84

⁶⁴¹ Satya arinanto, *Kumpulan Materi....Op. cit.*

perkembangan (*developmental model*).

Hukum represif sering di identikan dengan tindakan hukum yang tidak adil atau penguasa membuat hukum untuk kepentingan kekuasaannya saja, maka hukum yang represif ini lahir di Negara-negara yang tirani atau Negara-negara yang otoriter. Dalam bukunya Nonet dan Selznick mengatakan tentang hukum yang represif yaitu *The idea of repressive law presumes that any given legal order may be "congealed injustice." The mere existence of law does not guarantee fairness, much less substantiate a justice. On the contrary,*⁶⁴²

Hukum represif dibuat oleh penguasa yang otoriter dan cenderung bertangan besi, namun adajuga hukum represif yang tidak bertangan besi tetapi tidak peduli atas keadaan-keadaan rakyat yang menyimpannya. Seperti yang dikatakan oleh Nonet dalam bukunya yaitu:

*Just as coercion need not be repressive, so repression need not be directly coercive. As government achieves legitimacy, as it secures what Austin called "the general habit of obedience," coercion recedes into the background. That outcome, however, may require no more than a gross and uninformed consent. Acquiescence founded in awe and sustained by apathy leaves a wide path for legitimate but unrestrained authority. Moreover, some forms of consent are distorted by desperation, for example, when weakness and disorganization induce the oppressed to adopt the goals and perspectives of their oppressors.*⁶⁴³

Karakter hukum represif dalam prakteknya di Negara-negara yang otoriter dan Negara-negara yang pemerintahnya bentuknya yang paling jelas dan sistematis, hukum represif menunjukkan karakter-karakter dalam bukunya nonet dan philipe ber-

⁶⁴² Philoppe Nonet & Philip Selznick, *Op. Cit*, hal 73.

⁶⁴³ *Ibid*, hal 76

ikut ini adalah bentuk-bentuknya:⁶⁴⁴

1. Institusi hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuatan politik; hukum diidentifikasi sama dengan negara dan ditempatkan di bawah tujuan negara (*raison d'etat*).
2. Langgengnya sebuah otoritas merupakan urusan yang paling penting dalam administrasi hukum. Dalam "perspektif resmi" yang terbangun, manfaat dari keraguan (*the benefit of the doubt*) masuk ke sistem, dan kenyamanan administratif menjadi titik berat perhatian.
3. Lembaga-lembaga kontrol yang terspesialisasi, seperti polisi, menjadi pusat-pusat kekuasaan yang independen; mereka terisolasi dari konteks sosial yang berfungsi memperlunak, serta mampu menolak, otoritas politik.
4. Sebuah rezim "hukum berganda" ("*dual law*") melembagakan keadilan berdasarkan kelas dengan cara mengkonsolidasikan dan melegitimasi pola-pola subordinasi sosial.
5. Hukum pidana merefleksikan nilai-nilai yang dominan; moralisme hukum yang akan menang.

Kemudian, ketika institusi-institusi kebangsaan mulai terbentuk, negara dapat mulai melangkah untuk menyediakan pelayanan dan menggaet kesetiaan dari masyarakat. Yang paling diperlukan sebelum *nation building* adalah "perdamaian raja" (*king's peace*), bersama dengan "pengambilalihan politik" (*political expropriation*)' terhadap para penantang potensial. Tertib hukum yang terjadi sebagai dampak lanjutan dari proses di atas memiliki karakter sebagai berikut.⁶⁴⁵

1. Pengadilan dan aparat hukum adalah menteri-menteri sang raja. Mereka dianggap (dan mereka menganggap diri mereka) sebagai instrumen penguasa yang mudah diatur. Institusi-institusi hukum melayani negara; mereka bukanlah bagian yang tak terpisahkan dari negara. Gagasan tentang kedaulatan merasuki wacana hukum. Berikut adalah idiom dari Austin ketika ia membahas kebiasaan yang ditempatkan di bawah supremasi negara:

⁶⁴⁴ *Ibid.* hal37.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, hal 39-40

Ketika hakim mengubah kebiasaan menjadi aturan hukum, . . . aturan hukum yang mereka buat itu dibuat oleh badan pembuat hukum yang berdaulat. Seorang bawahan atau seorang hakim hanyalah seorang menteri. Porsi kekuasaan berdaulat yang ada di tangannya semata-mata merupakan porsi yang didelegasikan. Aturan yang ia buat memperoleh kekuatan hukumnya dari otoritas yang diberikan oleh negara.

2. Tujuan utama hukum adalah ketenteraman umum, "untuk menjaga kedamaian dalam setiap peristiwa dan berapapun harga yang harus diayarkan." "Terpuaskannya keinginan masyarakat akan keamanan umum" adalah "tujuan dari tatanan hukum."
3. Institusi-institusi hukum mempunyai sedikit sumber daya lain selain kekuatan pemaksa dari negara. Karena itu, hukum pidana merupakan perhatian utama aparat hukum dan cara yang representatif dari otoritas hukum.'
- 3!. Aturan hukum memberikan corak otoritas pada kekuasaan, tapi penggunaan aturan tersebut disesuaikan dengan kriteria kelayakan politik. Tujuan negara (*raison d'etat*) mensyaratkan: diskresi yang tidak terkontrol perlu dijaga; peraturan-peraturan tetap secara lemah mengikat atau berlaku terhadap yang memegang kedaulatan; pengakuan terhadap hak-hak merupakan hal yang berbahaya.

Sedangkan hukum otonom juga disebut hukum yang terpisah dengan kekuasaan-kekuasaan politik, hukum otonom menjadi harapan atas keburukan yang dihasilkan oleh hukum represif . sebagaimana dikatakan:⁶⁴⁶

Munculnya hukum otonom, tertib hukum menjadi sumber daya untuk *menjinakkan* represi. Secara historis, perkembangan tersebut dikenal sebagai "*rule of Law*". Istilah ini mengandung arti lebih dari sekadar eksistensi hukum. *Rule of law* merujuk pada sebuah aspirasi hukum dan politik, penciptaan "sebuah pemerintahan berdasarkan hukum dan bukan berdasarkan orang." Dalam pemahaman seperti itu, *rule of law* akan lahir ketika institusi-institusi hukum mendapatkan otoritas yang cukup independen untuk memaksakan standar-standar pengendalian dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan.

⁶⁴⁶ *Ibid*, hal 59

Hukum otonom juga sering disebut dengan hukum yang berdiri sendiri dengan sistem yang menjalankannya dan sistem hukum otonom ini tertutup dari pengaruh-pengaruh diluar hukum. Pengertian hukum otonom juga disebut dengan.⁶⁴⁷

Rule of law akan lebih baik dipahami sebagai sebuah sistem kelembagaan tersendiri daripada sebagai sebuah cita-cita abstrak. Karakter utama dari sistem ini adalah terbentuknya institusi-institusi hukum yang terspesialisasi dan relatif otonom yang mengklaim suatu supremasi yang memenuhi syarat dalam bidang-bidang kompetensi yang ditentukan.

Frase hukum otonom ini tidak dimaksudkan untuk menggambarkan sebuah otonomi yang aman dan sempurna.⁶⁴⁸ Perbedaan yang mendasar dari sifat-sifat hukum represif dengan hukum otonom adalah terlihat dari sejak awal proses perumusannya, kalau hukum represif, maka hukum tersebut akan dibuat oleh penguasa yang lebih dominan daripada DPR, sedangkan hukum otonom, maka hukum tersebut dibuat oleh para ahli hukum yang bebas dari pengaruh politik seperti DPR, adapun ciri-ciri dari hukum otonom ini adalah.⁶⁴⁹

Karakter khas hukum otonom dapat diringkas sebagai berikut:

1. Hukum terpisah dari politik. Secara khas, sistem hukum ini menyatakan kemandirian kekuasaan peradilan, dan membuat garis tegas antara fungsi legislatif dan yudikatif.
2. Tertib hukum mendukung "model peraturan" (*model of rules*). Fokus pada peraturan membantu menerapkan ukuran bagi akuntabilitas para pejabat; pada waktu yang sama, ia membatasi kreativitas institusi-institusi hukum maupun risiko campur tangan lembaga-lembaga hukum itu dalam wilayah politik.
3. "Prosedur adalah jantung hukum." Keteraturan dan keadilan (*fairness*), dan bukannya keadilan substantif, merupakan tujuan dan

⁶⁴⁷ *ibid.*

⁶⁴⁸ *Ibid*, hal 60

⁶⁴⁹ *Ibid.*

kompetensi utama dari tertib hukum.

4. "Ketaatan pada hukum dipahami sebagai kepatuhan yang sempurna terhadap peraturan-peraturan hukum positif. Kritik terhadap hukum yang berlaku harus disalurkan melalui proses politik.

Perubahan sistem hukum terjadi karena para penguasa mencari pengakuan atau legitimasi hukum yang di ciptakan sehingga dibentuklah hukum yang bersifat otonom. Hukum ini masih memiliki kekuarangan dalam pembentukan undang-undang, hal ini sebagaimana dikatakan Nonet yaitu:⁶⁵⁰

sumber utama bagi transisi dari hukum represif ke hukum otonom adalah pencarian akan legitimasi. Malahan, setiap karakter hukum otonom dapat dipahami sebagai sebuah strategi legitimasi. Oleh karena itu, akan sangat membantu jika kita membahas kembali hubungan antara hukum, legitimasi, dan otonom institusional

sedangkan hukum otonom adalah terbuka untuk membangkitkan harapan masyarakat dalam masalah dan tuntutan-tuntutan baru. Muncullah sebuah visi, dan suatu kemungkinan dirasakan, akan sebuah tertib hukum yang responsif, yang lebih terbuka terhadap pengaruh sosial dan yang lebih efektif dalam menangani permasalahan sosial. Bab berikut adalah sebuah usaha untuk mengidentifikasi ciri-ciri utama dari visi dan kemungkinan tersebut. Sedangkan pengertian hukum responsive yang diharapkan sebagai salah satu peruses hukum yang paling baik adalah:⁶⁵¹

hukum responsif telah menjadi kegiatan teori hukum modern yang terus berkelanjutan. Sebagaimana yang dikatakan Jerome Frank, tujuan utama kaum realisme hukum adalah untuk membuat hukum "menjadi lebih responsif terhadap kebutuhankebutuhan sosial." Untuk mencapai tujuan ini, mereka mendorong perluasan "bidang-bidang yang memiliki keterkaitan secara hukum," sedemikian rupa sehingga nalar hukum dapat mencakup pengetahuan

⁶⁵⁰ *Ibid*, hal 61

⁶⁵¹ *Ibid*, hal 83

di dalam konteks sosial dan memiliki pengaruh terhadap tindakan resmi para aparat hukum. Seperti halnya realisme hukum, *sociological jurisprudence* (ilmu hukum yang menggunakan pendekatan sosiologis) juga ditujukan untuk memberi kemampuan bagi institusi hukum "untuk secara lebih menyeluruh dan cerdas mempertimbangkan fakta sosial yang di situ hukum tersebut berproses dan diaplikasikan."

Hukum yang baik merupakan hukum yang tidak hanya mementingkan sekelompok orang saja namun menampung seluruh keinginan masyarakat sehingga dapat mengayomi dan memberikan rasa aman dalam masyarakat.⁶⁵²

hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih dari pada sekadar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil, hukum semacam itu seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substantif.

Hukum represif, hukum otonom dan hukum responsif dapat dipahami sebagai tiga respon terhadap dilema yang ada antara integritas dan keterbukaan. Ketiga hukum ini memiliki ciri khas yang berbeda-beda sehingga dapat dengan mudah dibedakan sebagai berikut.⁶⁵³

Tanda-tanda dari hukum yang represif adalah adaptasi pasif dan oportunistik dari institusi-institusi hukum terhadap lingkungan sosial dan politik. Hukum otonom merupakan reaksi yang menentang terhadap keterbukaan yang serampangan. Kegiatan atau perhatian utamanya adalah bagaimana menjaga integritas institusional. Untuk mencapai tujuan tersebut, hukum mengisolasi dirinya, mempersempit tanggung jawabnya, dan menerima formalisme yang buta demi mencapai sebuah integritas.

Hukum responsive merupakan hukum yang berasal dari keinginan-keinginan masyarakat yang berbeda-beda yang ditampung dan dirumuskan jalankeluarnya

⁶⁵² *Ibid*, hal 84

⁶⁵³ *Ibid*, hal 87

sehingga setiap orang merasa dilindungi oleh hukum. Adapun ciri khas hukum responsive adalah sebagai berikut;⁶⁵⁴

- A Dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan dalam pertimbangan hukum.
- B Tujuan membuat kewajiban hukum semakin problematik, sehingga mengendurkan klaim hukum terhadap kepatuhan dan membuka kemungkinan bagi suatu konsepsi tatanan publik yang semakin tidak kaku dan semakin bersifat perdata (*civil*, sebagai lawan dari sifat publik).
- X Karena hukum memiliki keterbukaan dan fleksibilitas, advokasi hukum memasuki suatu dimensi politik, yang lalu meningkatkan kekuatan-kekuatan yang dapat membantu mengoreksi dan mengubah institusi-institusi hukum namun yang juga bisa mengancam akan memperlemah integritas institusional.
- A Akhirnya, kita sampai kepada permasalahan yang paling sulit di dalam hukum responsif: Di dalam lingkungan yang penuh tekanan, otoritas yang berkelanjutan dari tujuan hukum dan integritas dari tertib hukum tergantung kepada model `institusi hukum yang lebih kompeten.

Berdasarkan tiga macam model hukum yang telah ada, maka dari sini dapat kita bedakan menjadi tiga tipe hukum respresif, hukum otonom, dan hukum responsive. Hukum respresif memiliki subtansi yang berbeda dari tujuan suntansi hukum otonom, begitu juga dengan hukum responsive merupakan sistem hukum yang paling demokratis dalam pembentukannya, karena hukum responsive menciba untuk menampung semua keinginan-keinginan orang-orang yang diaturnya sehingga hukum ini akan sangat rumit dalam pembentukannya. Untuk lebih mudah dipahami, maka peneliti mensajikan tabelnya sebagai berikut:

⁶⁵⁴ *Ibid*, hal 89

Tabel 5.2 Tiga Tipe Hukum⁶⁵⁵

	HUKUM REPRESIF	HUKUM OTONOM	HUKUM RESPONSIF
TUJUAN HUKUM	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
LEGITIMASI	Ketahanan sosial dapat <i>negara(raisod'etat)</i>	Keadilan prosedural	Keadilan substantif
PERATURAN	Keras dan rinci namun berlaku lemah terdapat pembuat hukum	Luas dan rinci; mengikat penguasa maupun yang dikuasai	Subordinat dari prinsip dan kebijakan
PERTIMBANGAN Ad	hoc; memudahkan mencapai tujuan dan bersifat partikular	Sangat melekat pada otoritas legal; rentan terhadap formalisme dan legalisme	Purposif (berorientasi tujuan); perluasan kompetensi kognitif
DISKRESI	Sangat leluasa; oportunistik	Dibatasi oleh peraturan; delegasi yang sempit	Luas, tetapi tetap sesuai dengan tujuan
PAKSAAN	Ekstensif; dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum	Pencarian positif bagi berbagai alternatif, seperti

⁶⁵⁵ *Ibid*, hal 19

			insentif, sistem kewajiban yang mampu bertahan
MORALITAS	Moralitas komunal; moralisme hukum; "moralitas perbatasan"	Moralitas kelembagaan; yakni dipenuhi dengan integritas proses hukum	Moralitas sipil; "moralitas kerja sama"
POLITIK	Hukum subordinat terhadap politik kekuasaan	1-lukum "independen" dari pemisahan kekuasaan	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik; keberpaduan kekuasaan
IIARAPAN AKAN KETAATAN	Tanpa syarat; ketidaktaatan dihukum sebagai pembangkangan	Penyimpangan peraturan yang dibenarkan, misalnya untuk menguji validitas =clang -undang atau perintah	Pembangkangart dilihat dari aspek bahaya substantif; dipandang sebagai gugatan terhadap legitimasi
PARTISIPASI	Pasif; kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi oleh prosedur baku; munculnya kritik atas hukum	Akses diperbesar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial

Program legislasi nasional bukan semata-mata sebagai indikator untuk mengatakan karakter hukum Indonesia itu adalah otoriter, namun proses dalam pembentukannya sangat menentukan bagaimana undang-undang itu dibuat. Undang-undang dibuat untuk mengatasi masalah atau untuk menjalankan tugas Negara oleh karena itu dalam pembuatan undang-undang tidak lepas dari kehendak yang diaturnya jangan sampai undang-undang tidak mencerminkan kehendak masyarakat dan justru bersipat memaksa kehendak rakyat. Dalam menjalankan tujuan Negara undang-undang tidak boleh bertentangan dengan tujuan dari terbentuknya Negara, seperti di Indonesia tujuan bernegara adalah sebagaimana terdapat dalam pembukaan UUD 1945 yang mengatakan Negara melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Kata-kata melindungi, mensejahterakan dan mencerdaskan adalah tujuan utama dalam pembentukan undang-undang.

Supaya mencapai tujuan bernegara sebagaimana telah tercantum dalam pembukaan UUD 1945, maka perlu adanya politik hukum yang demokratis yang sehingga hukum yang dihasilkan menjadi hukum yang responsive yaitu menerima masukan-masukan dari seluruh rakyat yang diatur sehingga karakter undang-undang yang dihasilkan lebih dapat diterima oleh masyarakat. Karakter hukum yang responsive dan otoriter dapat dilihat dari karakter politik yang dibangun. Indikator sistem politik dapat dibandingkan sebagai berikut.

Tabel 5.3: Indikator sistem politik⁶⁵⁶

<i>Konfigurasi Politik Demokrasi</i>	<i>Konfigurasi Politik Otoriter</i>
1. Parpol dan Parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan Negara.	1. Parpol dan Parlemen lemah, di bawah kendalai eksekutif.
2. Lembaga eksekutif (Pemerintah) netral.	2. Lembaga eksekutif (Pemerintah) intervensionis.
3. Pres bebas, tanpa sensor dan pembredelan	3. Pres terpasung, diancam sensor dan pembredelan

Pembentukan undang-undang yang baik tidak cukup dengan indikator politik saja, karena indikator yang baik tidak mencerminkan kualitas undang-undang yang baik. Oleh karena itu harus dilengkapi dengan asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*good legislation principles*) yaitu.⁶⁵⁷

- a. Asas kejelasan tujuan artinya peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memiliki tujuan yang jelas yang hendak yang ingin di capai dari berlakunya undang-undang.
- b. Asas kelembagaan atau oragan pembentuk yang tepat yaitu peraturan perundang-undangan harus dibentuk oleh lembaga yang berwenang dengan melibatkan orang-orang yang berkepentingan dengan undang-undang tersebut.
- c. Asas kesamaan jenis dan materi muatan yaitu dalam proses pembentukan undang-undang harus berdasarkan materi muatan yang tepat.
- d. Asas dapat dilaksanakan yaitu dalam pembentukan undang-undang harus memperhatikan efektifitasnya didalam masyarakat, baik secara filosofis maupun sosiologis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat.

⁶⁵⁶ Moh. Mahfud. Md., *Politik Hukum.....Op. cit.* hal 7

⁶⁵⁷ *Ibid.* hal. 85-87

- f. Asas kejelasan rumusan yaitu setiap undang-undang harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematisa terminology dan bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai amacam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan yaitu dalam pembentukan perundang-undangan bersifat transparan dan terbuka dari perencanaan, persiapan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan, sehingga semua lapisan masyarakat dapat memberikan masukan seluas-luasnya dalam perundang-undangan yang dibentuk.

Asas pembentukan undang-undang yang baik merupakan salah satu cara untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang mencerminkan isi dari Pancasila⁶⁵⁸. Dasar pembentukan yang demokratis seperti menghadirkan masyarakat untuk didengar pendapatnya tentang undang-undang yang sedang dip roses tidak menjamin undang-undang itu akan responsive, jika para pembuat undang-undang itu tidak memasukkan inisiatif yang diberika oleh masyarakat yang diundang.

Konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan produk perundang-undangan yang responsib, namun dalam kenyataannya tidak ada satu Negara pun yang konfigurasi politiknya sepenuhnya demokratis atau otoriter.⁶⁵⁹ Hal ini berarti bahwa jaminan suatu produk hukum akan responsib jika karakter politik yang dibangun adalah karakter politik yang demokratis memang benar, tapi tidak kalah pentingnya asas-asas dalam pembentukan hukum harus baik yang mendengar keinginan rakyat serta tidak melawan tujuan dasar bernegara sebagaimana telah disepakati oleh para pendidri bangsa dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

5.1.1 Mengedepankan Konsep Demokratis

Dasar konsep demokrasi yaitu emerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam pembentukan undang-undang yang berlakunya unseluruh

⁶⁵⁸ Yuliandri, *Op cit*, hal 155

⁶⁵⁹ Satya arinanto, *Kumpulan Materi....Op. cit*

rakyat, maka dalam pembentukannya mengedepankan kehendak yang diinginkan oleh rakyat baik melalui perwakilan di parlemen juga perwakilan kelompok yang berkepentingan langsung, serta masyarakat yang merasakan dampak dari pemberlakuan undang-undang, setelah itu diproses melalui proses konfigurasi politik yang demokrasi supaya dapat merangkul semua kepentingan dan kehendak rakyat, setelah itu undang-undang tersebut harus ditaati oleh semua warga Negara.

Demokrasi adalah suatu kategori dinamis bukan statis.⁶⁶⁰ Artinya demokrasi mengikuti perkembangan masyarakat, semakin berkembang masyarakat maka kebutuhan dan pola tingkah lakunya akan berubah. Penyebab berkembangnya masyarakat adalah teknologi dan ilmu pengetahuan, dengan teknologi informasi akan lebih mempercepat masyarakat untuk mendapatkan informasi begitu juga dengan ilmu pengetahuan.

Menurut John Henry Merryman dalam dunia kontemporer ada tiga tradisi hukum yang utama yaitu tradisi hukum kontinental (*civil law*), tradisi hukum adat (*common law*), dan tradisi hukum sosial (*socialis law*).⁶⁶¹ Berdasarkan tiga tradisi hukum yang ada tersebut, maka dapat arah strategi pembangunan hukum di dunia ini pada dasarnya ada dua yaitu Ortodok dan sosialis sebagaimana dikatakan Abdul Hakim G. Nusantara yaitu:⁶⁶²

Dari sudut perspektif sejarah maka sebagai hasil proses politik dalam suatu masyarakat kita dapat melihat adanya dua model strategi pembangunan hukum yaitu strategi pembangunan hukum *ortodoks* dan strategi pembangunan hukum *responsif*. Di sini, yang dimaksudkan dengan strategi pembangunan hukum adalah segala usaha yang dilakukan oleh kelompok-kelompok sosial dalam suatu masyarakat, yang berkenaan dengan bagaimana hukum itu dibentuk, dikonseptualisasikan,

⁶⁶⁰ HMN. Susantho Erningpradja, *Reponsible.....Op. cit* hal. 57

⁶⁶¹ Jhon Hendry Marryman, dalam Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1998), hal 26

⁶⁶² *Ibid*, hal 27

diterapkan dan dilembagakan dalam suatu proses politik. Strategi pembangunan hukum ortodoks mengandung ciri-ciri adanya peranan yang sangat dominan dari lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) dalam menentukan arah perkembangan hukum dalam suatu masyarakat.

Dalam membentuk undang-undang prinsip demokrasi dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, harus menjadi prinsip utama dalam pembentukan undang-undang artinya undang-undang yang diajukan kedalam prolegnas mendapat dukungan dari DPR RI dan golongan masyarakat yang diatur. Berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat,⁶⁶³ maka dengan perkembangan teknologi setiap orang bebas memberikan masukan melalui internet tentang undang-undang yang akan dibahas. Masukan-masukan yang diberikan oleh rakyat kemudian diproses dan diputuskan prolegnas yangmana yang dibutuhkan dan prolegnas mana yang tidak pantas diatur dengan undang-undang kemudian DPR RI dan Badan Legislasi Nasional memverifikasi undang-undang yang akan dijadikan sebagai prolegnas.

Dalam konsep oleh rakyat, artinya dalam pembahasan undang-undang selain melibatkan langsung kelompok-kelompok masyarakat dalam pembahasan dan memberikan pandangan, juga para legislator seharusnya membuka opini public mengenai undang-undang yang akan dibahas apakah substansi yang ingin diatur dalam undang-undang tersebut. Dalam pembahasan undang-undang secara resmi sepenuhnya dilakukan didalam forum persidangan Dewan Perwakilan Rakyat.⁶⁶⁴ Demikian kepentingan-kepentingan rakyat dapat dijadikan sebagai bahan pembahasan dalam pembentukan undang-undang, serta kelompok aktivis yang terkait akan memperjuangkan pihak-pihak minoritas yang akan tergilas jika undang-

⁶⁶³ Yuliandri, *Op cit.*

⁶⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op cit*, hal203

undang ini diberlakukan. Pengambilan keputusan terkait persetujuan undang-undang seharusnya publikasikan dalam blog pribadi legislasi sehingga rakyat dapat memberikan komentar dan masukan terhadap undang-undang sebelum disahkan.

Di samping hal-hal teknis di atas, juga yang perlu diperhatikan adalah asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Asas-asas dimaksud adalah sebagai berikut:⁶⁶⁵

1. Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat;
2. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus menceuninkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia;

Untuk rakyat,selama ini setiap undang-undang yang telah disahkan jarang sekali mendapatkan informasi secara sempurna tentang undang-undang yang disahkan. Informasi tentang undang-undang yang baru disahkan hanya didapatkan dari media yang durasinya kurang dari 15 menit, hal ini mengakibatkan pemahaman terhadap undang-undang yang baru hanya sepotong. Dalam web DPR RI hanya kita disuguhkan informasi mentah yang menjelaskan undang-undang ini telah disahkan tidak pernah dijelaskan mekanisme pengaturan undang-undang ini, seperti kalau dalam produk suatu barang katakana HP, maka ada aturan pakai. Selain itu peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana undang-undang tidak transparan sehingga

⁶⁶⁵I Gde Pantja Astawa, *Op cit.* hal 9

setiap orang kesulitan mencari PP mana yang mengatur undang-undang yang bersangkutan.

Seharusnya dalam pembentukan peraturan perundang-undang harus memanfaatkan perkembangan teknologi untuk transparan mengenai aturan hukum yang akan diatur supaya pihak pembentuk undang-undang mendapatkan masukan-masukan dalam pembahasan undang-undang tersebut sehingga suatu undang-undang tidak lagi merugikan keuangan Negara karena begitu disahkan undang-undang tersebut tidak berlaku, bahkan tidak bisa dijalankan, selain itu seringkali dibatalkan di Mahkamah Konstitusi.

Selain memanfaatkan perkembangan teknologi pembangunan hukum harus mengkomudir kepentingan-kepentingan masyarakat adat. Saat ini masyarakat adat semakin terpojok dalam sistem pembangunan hukum saat ini, terutama dalam masalah agrarian. Secara yuridis masyarakat hukum adat dilindungi oleh Undang-Undang Dasar 1945, namun dalam pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan keberlangsungan masyarakat adat seringkali diabaikan dan tidak didengar suara dan hukum adat yang mereka telah miliki bertahun-tahun lamanya.⁶⁶⁶

Jadi dalam proses perkembangan hukum baru tidak semua kaidah hukum baru bertentangan dengan hukum yang lama. Demikian pula tidak semua kaidah hukum nasional harus dan akan bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum kolonial. Sebab dalam membina suatu masyarakat selalu ditemukan syarat dan nilai yang harus dipegang teguh oleh semua lingkungan masyarakat. Apalagi karena dalam proses perubahan dari hukum kolonial menjadi Hukum Nasional yang diatur itu adalah masyarakat Indonesia yang berdiam di kepulauan Nusantara jua, maka tidaklah mengherankan apabila nanti ada unsur-unsur yang sama dalam Hukum Nasional, yang sudah ada di dalam Hukum Adat ataupun di dalam hukum kolonial.

⁶⁶⁶ Artidjo Alkostar dan M.Sholeh Amir, *Op cit.*, hal 12

Konsep pembentukan hukum dengan mengambil dari hukum adat, hal ini senada dengan konsep pembentuk hukum oleh Paul dan Dias yang menempatkan kelompok-kelompok masyarakat terkecil menjadi bagian dalam pembentukan sebuah undang-undang hal ini sebagaimana dikutip dalam bukunya Abdul Hakim sebagai berikut:⁶⁶⁷

kelompok-kelompok kolektif masyarakat, terutama masyarakat lapisan bawah sebagai pemegang peranan penting dalam proses pembentukan hukum yang berkenaan dengan kepentingan mereka. Konsep ini mensyaratkan perlunya diciptakan kondisi-kondisi tertentu yang dapat memberikan kesempatan bagi pertumbuhan kelompok-kelompok kolektif masyarakat lapisan bawah yang mengorganisasikan kepentingan mereka.

5.1.2 Mengedepankan Nilai-Nilai Demokrasi

Nilai-nilai persamaan dalam mendapatkan hak hukum baik dijamin dalam undang-undang. Dalam memastikan jaminan tersebut ada dalam undang-undang, maka nilai-nilai tersebut harus ada dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Nilai-nilai demokrasi adalah sebagai berikut:⁶⁶⁸

- a. Kebebasan (berpendapat, berkelompok, dan berpartisipasi)
- b. Menghormati orang /kelompok lain
- c. Kesetaraan
- d. Kerjasama
- e. Persaingan
- f. Kepercayaan

Pembentukan perundang-undangan tanpa mengedepankan demokrasi maka undang-undang yang dihasilkan bersifat otoriter dan akan selalu bertentangan dengan kehidupan masyarakat dibawahnya. Konfigurasi politik yang

⁶⁶⁷ Abdul Hakim G. Nusantara, *Op cit*, hal 44

⁶⁶⁸ www.scribd.com

mengedepankan nilai demokrasi dapat kita lihat jika peranan partai politik dan lembaga perwakilan diperkuat.⁶⁶⁹ Jika peranan partai politik diperkuat, maka ideologi dan aspirasi para pendukung parpol mengenai kepentingan rakyat akan dapat disalurkan dalam pembentukan perundang-undangan. Undang-undang akan sangat aspiratif, jika partai politik yang ada melaksanakan perannya sebagai tempat menampung kehendak pendukungnya. Namun sekarang sangat berbeda, karena partai politik akan turun kemasyarakat pada waktu kampanya saja. Selain peranan partai politik di perkuat juga peranan lembaga perwakilan rakyat adalah unsur yang sangat penting. Lembaga perwakilan rakyat bukannya DPR, DPD saja, bahkan LSM dan kelompok profesional dan perkumpulan masyarakat adalah salah satu unsur penting dalam pembentukan undang-undang yang aspiratif dan populis.

Jaminan kebebasan Pers,⁶⁷⁰ merupakan salah satu syarat Negara demokrasi. Dalam Negara demokrasi Pers memegang peranan penting dalam menyampaikan perkembangan Negara juga sebagai pengkritik dalam kebijakan yang akan dikeluarkan. Dalam pembentukan undang-undang yang baik, Pers akan memberikan informasi lebih cepat kepada masyarakat terkait undang-undang yang akan dan sedang dibahas. Masyarakat yang akan diatur oleh rancangan undang-undang, akan cepat mengkritisi apakah undang-undang tersebut memberikan manfaat bagi seluruh rakyat atau hanya menguntungkan sekelompok kecil masyarakat saja. Pers akan dengan cepat mengabarkan kritik-kritik dan masukan-masukan masyarakat dan aktivis terkait undang-undang yang sedang dibahas.

Menurut Abdul Hakim G. bahwa dalam rangka memperbaiki sistem pembentukan hukum di Indonesia, maka harus memperhatikan nilai-nilai kelompok

⁶⁶⁹ Satya arinanto, *Kumpulan Materi....Op. cit*

⁶⁷⁰ *Ibid*

masyarakat sebagai konsep demokrasi, hal ini dikatakan sebagai berikut:⁶⁷¹

pertama, perlu diciptakan kondisi-kondisi sosial yang memungkinkan pertumbuhan sejati kelompok-kelompok kolektif masyarakat lapisan bawah yang benar-benar dapat berfungsi untuk mengorganisasikan, dan memperjuangkan hak-hak dan kepentingan mereka.

Kedua, memperbesar akses masyarakat, khususnya masyarakat lapisan bawah, ke lembaga-lembaga pengadilan. Dalam kaitannya dengan hal tersebut gugatan-gugatan oleh kelompok-kelompok kolektif masyarakat, baik masyarakat yang tergolong lapisan bawah dan atau masyarakat yang tergolong lapisan menengah ke pengadilan yang berkenaan dengan masalahmasalah pencemaran lingkungan, perlindungan konsumen harus mendapatkan perlakuan yang adil dari pihak pengadilan. Demikian pula gugatan-gugatan yang diajukan oleh kaum buruh yang berkenaan dengan pelanggaran perusahaan atas hak-hak mereka untuk berserikat, dan mengadakan perjanjian kerja bersama harus pula mendapat tanggapan positif dari pihak pengadilan

Ketiga, Organisasi-organisasi sosial non-pemerintah yang selama ini bergerak di bidang penyadaran masyarakat dan atau bantuan hukum seperti : LBH, Lembaga Konsumen, KSBH, Kelompok-kelompok penyadar kelestarian lingkungan dan kelompok sejenis, harus pula terus meningkatkan peranannya untuk menyadarkan hak-hak masyarakat lapisan bawah, bersamaan dengan itu merencanakan program-program litigasi baru yang diarahkan untuk merangsang tumbuhnya yurisprudensi-yurisprudensi baru yang responsif-progresif.

Keempat, Menyadari pula keterbatasan-keterbatasan lembaga peradilan, organisasi-organisasi sosial non-pemerintah seperti : LBH, KSBH, kelompok-kelompok penyadar kelestarian lingkungan, kelompok tani membangun dan organisasi sejenis lainnya, bersama pemerintah harus pula merangsang masyarakat luas, khususnya masyarakat lapisan bawah untuk mendirikan lembaga-lembaga baru seperti : lembaga arbitrase yang berfungsi untuk menjembatani kepentingan-kepentingan

⁶⁷¹ Abdul Hakim G. Nusantara, *Op cit*, hal 45-47

berbeda antara kelompok-kelompok masyarakat dengan lembaga birokrasi pemerintah. Lembaga semacam itu jelas harus merupakan kreasi masyarakat sendiri, dan karena itu masyarakat mempunyai kontrol terhadapnya. Pemerintah dan kelompok-kelompok sosial lainnya harus mengakui eksistensi lembaga tersebut. Lembaga tersebut harus pula mempunyai kewenangan yang layak sehingga ia mampu secara adil dan tepat nalar menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Di Indonesia perwujudan lembaga semacam itu dirasakan cukup mendesak terutama untuk mengatasi konflik antara pemerintah dengan kelompok-kelompok masyarakat tertentu yang berkenaan dengan rencana penggunaan tanah-tanah rakyat untuk kepentingan umum masalah pengelolaan hutan dan sumber daya alam lainnya dan lain sebagainya.

Kelima, Untuk menunjang seluruh usaha tersebut di atas pemerintah dan DPR harus pula mempercepat proses pengundang-undangan peradilan tata usaha negara. Peradilan tata usaha negara tersebut harus diberikan kewenangan yang layak sehingga ia mampu menguji keabsahan segi-segi formal dan material keputusan atau kebijakan yang diambil oleh para pejabat pemerintah.

Keenam, Untuk menunjang program-program litigasi baru yang akan dilakukan oleh kelompok-kelompok sosial, yang akan diarahkan untuk mendorong lahirnya yurisprudensi-yurisprudensi baru yang progresif di bidang-bidang hukum tertentu, maka baik oleh pemerintah maupun oleh pihak swasta atau kelompok-kelompok sosial harus mulai diadakan suatu proyek penelitian yang secara khusus mempelajari, menganalisa dan memberikan catatan-catatan baik segi-segi formal maupun penalaran keputusan-keputusan para hakim dalam menghadapi semua kasus yang pernah diajukan ke pengadilan. Namun demikian hendaknya prioritas diberikan pada kasus-kasus strategis yang menyangkut kepentingan mayoritas rakyat.

Indikator selanjutnya dalam pembentukan undang-undang yang demokratis

adalah peranan pemerintah (eksekutif) netral.⁶⁷² Dalam konsep pembagian kekuasaan pemerintah sebagai yang menjalankan kekuasaan yang diberikan oleh rakyat, maka seharusnya pemerintah bertindak netral terhadap pembahasan undang-undang. Salah satu ciri undang-undang yang netral dalam pembahasannya adalah biasanya undang-undang tersebut cepat diterima oleh masyarakat yang diatur, namun sebaliknya kalau undang-undang dalam pembentukannya sangat didominasi oleh kehendak pemerintah biasanya aturan tersebut bersifat mengubah dan memaksakan kehendaknya kepada rakyat.

H.R. Sri Soemantri Martosoewignjo,) berpendapat bahwa materi-muatan konstitusi pada umumnya berisi tiga hal pokok, yaitu:⁶⁷³

Pertama : Adanya Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;

Kedua : ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan

Ketiga : adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

Berdasarkan pendapat di atas, maka undang –undang dasar suatu Negara akan mengadunh hal-hal yang pokok oleh Negara tersebut, dapat diketengahkan bahwa materi-muatan (*het onderwerp*) suatu UUD akan berisi hal-hal sebagai berikut:⁶⁷⁴

- a. Pengakuan terhadap keagungan Tuhan yang telah memberikan kemerdekaan;
- b. Tujuan-tujuan politik dari suatu bangsa /negara;
- c. Struktur ketatanegaraan dari negara yang bersangkutan;

⁶⁷² Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum....Op cit*, hal 7

⁶⁷³ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op cit*, hal 96

⁶⁷⁴ *Ibid*, hal 97

- d. Pernyataan tentang hak-hak warga negara dan/atau penduduk serta jaminan terhadap hak-hak mereka;
- e. Susunan alat-alat kelengkapan negara yang bersifat fundamental, khususnya mengenai fungsi legislatif, eksekutif dan yudisial;
- f. Hubungan antar alat-alat kelengkapan negara yang bersifat fundamental;
- g. Wilayah negara dan pembagian wilayah negara.

Pembentukan hukum yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif. Hukum yang responsive akan mudah diterima oleh masyarakat yang diatur oleh undang-undang tersebut. Dalam proses pembentukannya akan lebih partisipatif yaitu melibatkan semua kelompok yang berkepentingan dengan muatan pengeturan undang-undang tersebut. Undang-undang yang melibatkan partisipatif kelompok-kelompok masyarakat dan mendengar masukan masyarakat dalam pembahasannya akan menghasilkan undang-undang yang aspiratif sehingga masyarakat tidak merasa dipersusah oleh undang-undang yang dibentuk, karena prinsipnya undang-undang adalah sebagai payung hukum public yang memberikan keaman dan perlindungan bagi masyarakat diaturnya.

Dalam bukunya Mahfud MD. Memberikan gambaran yang memperbandingkan anatara produk hukum yang responsive dan produk hukum yang ortodok sebagai berikut:

Tabel 5.4: Indikator Karakter Produk Hukum.⁶⁷⁵

<i>Karakter Produk Hukum Responsif</i>	<i>Karakter Produk Hukum Ortodoks</i>
Pembuatannya partisipatif	Pembuatannya sentarlistik-dominanatif
Muatannya aspiratif	Muatannya Positivist-instrumentalistik
Rincian isinya Limitatif	Rincian isinya <i>open interpretatif</i>

Sebagaimana diuraikan di muka penerapan model- model stragegi pembangunan hukum dalam suatu masyarakat untuk sebagian besar merupakan hasil proses politik. Namun itu tidak berarti tertutup kemungkinan bagi kita untuk memikirkan, mencari, merencanakan dan menerapkan sebuah strategi lain yang lebih dekat dengan kepentingan rakyat banyak.⁶⁷⁶ Berdasarkan dua perbandingan hukum anatar hukum responsive dan ortodok, maka dapat kita lihat undang-undang BHP sebenarnya lebih dekat karakter hukumnya ke hukum yang ortodok walaupun dalam proses pembentuknya mengundang pihak-pihak yang berkempetingan. Pada waktu pembentukan undang-undang BHP banyak sekali penentengan dan kritikan dari pihak mahasiswa dan masyarakat yang merasakan akibat dari pembatalan undang-undang ini, namun sangat aneh tiba-tiba undang-undang BHP ini disah kan menjadi undang-undang Nomor 9 tahun 2009 tapi kurang dua bulan dari setelah disahkan undang-undang diuji di mahkamah konstitusi dan akhirnya undang-undang ini dibatalkan.

5.2 Konsep Produk Undang-undang yang Baik

Peraturan perundang-undang merupakan salah satu ciri dari Negara hukum, karena Negara hukum pemerintahannya berdasarkan undang-undang. Undang-undang

⁶⁷⁵ *Ibid*

⁶⁷⁶ Abdul Hakim G. Nusantara, *Op cit*, hal 43

mengatur tentang pembagian kekuasaan dan peradilan tata usaha Negara. Dalam Negara hukum yang tidak kalah penting adalah memberikan perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia kepada warganya.

Dalam melakukan pengamatan terhadap berlakunya hukum secara lengkap, Sapiro Rahardjo menyebutkan adanya berbagai unsur yang harus terlibat yaitu :⁶⁷⁷

1. Peraturan Sendiri.
2. Warga negara sebagai sasaran peraturan.
3. Aktivitas birokrasi pelaksana.
4. Kerangka sosial – politik ekonomi budaya yang ada yang turut menentukan bagaimana setiap unsur dalam hukum tersebut di atas menjalankan apa yang menjadi bagiannya.

Dalam proses pembuatan hukum ini, Montesquieu memiliki gagasan tentang pembuatan hukum yang baik yang dituliskannya dalam *L'Esprit des Lois* Tahun 1748. Intisari pendapatnya mengenai bagaimana seharusnya hukum itu dibuat adalah sebagai berikut :

1. Gaya hendaknya padat dan sederhana. Kalimat-kalimat yang muluk dan retorik hanya merupakan hal yang berlebihan dan menyesatkan.
2. Istilah-istilah yang dipilih, hendaknya sedapat mungkin bersifat mutlak dan tidak relatif, sehingga mempersempit kemungkinan untuk adanya perbedaan pendapat.
3. Hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang aktual, menghindari penggunaan perumpamaan atau bersifat hipotetis.
4. Hendaknya jangan rumit, sebab dibuat untuk orang kebanyakan, jangan membenamkan orang ke dalam persolan logika, tetapi sekedar bisa dijangkau oleh penalaran orang kebanyakan.
5. Janganlah masalah pokok yang dikemukakan dikaburkan oleh penggunaan perkecualian, pembatasan atau modifikasi, kecuali memang benar-benar diperlukan.

⁶⁷⁷ Sapiro Rahardjo, *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1983, hal 13 – 14.

6. Jangan berupa penalaran (*argumentative*) ; berbahaya sekali memberikan alasan yang rinci tentang masalah yang diatur, sebab hal itu hanya akan membuka pintu perdebatan.
7. Di atas semua itu, isinya hendaknya dipikirkan secara masak terlebih dahulu serta janganlah membingungkan pemikiran serta rasa keadilan biasa dan bagaimana umumnya sesuatu itu berjalan secara alami; sebab hukum yang lemah, tidak perlu dan tidak adil akan menyebabkan keseluruhan sistem perundang-undangan menjadi ambruk dan merusak kewibawaan negara.⁶⁷⁸

Sama halnya dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya, asas-asas yang perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah adalah:⁶⁷⁹

- (a) bahwa otonomi dan tugas pembantuan *inherent* didalamnya *zelfregeling*;
- (b) asas *tact* dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu bahwa peraturan yang tingkatnya rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkatnya lebih tinggi.
- (c) asas *batas atas dan batas bawah* pembuatan peraturan, dalam hal ini daerah tidak boleh membuat peraturan yang merupakan substansi peraturan di atasnya dan sekaligus tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga negara.

Karakter produk hukum yang baik biasanya undang-undang itu lebih responsif dan mudah diterima oleh masyarakat. Supaya dapat memproduksi undang-undang yang baik, maka konsep hukum responsif tidak bisa lepas dari sejak awal pembentukannya. Dalam pembentukan undang-undang yang responsif berasal dari kehendak rakyat karena dasarnya rakyatlah yang ingin dilayani. Tipe hukum responsif menerima semua masukan dan tekanan social dan berusaha untuk mengatasi ketegangan tersebut.⁶⁸⁰

Lebila lanjut dijelaskan oleh Peter van Humbeeck, mengenai asas pembentukan

⁶⁷⁸ Dikutip dalam Satjipto Rahardjo, *Op cit*, hal 180.

⁶⁷⁹ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op cit*, hal 85

⁶⁸⁰ Philoppe Nonet & Philip Selznick, *Op. Cit*, hal 87

hukum yang baik yaitu:⁶⁸¹

"..., Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diuraikan dalam pelbagai tempat. Pembagiannya dikemukakan dengan beberapa cara. Pembagian yang sering berkaitan dengan fungsi pembentukan UU. Di satu pihak pembentukan UU digunakan pada sikap warga negara dan organisasi masyarakat yang ditujukan pada pembentukan kebijakan yang benar-benar diharapkan, di pihak lain pembentukan UU dimaksudkan sebagai penetapan posisi hukum dari warga negara, untuk melindungi kepastian dan keadilan hukum. Kedua pengertian itu digunakan di sini. Pemisahan dibuat antara tuntutan akan kualitas dan kepastiannya. Tuntutan kualitas yang dimaksudkan di sini berkaitan dengan tuntutan/syarat instrumental

Di samping asas-asas yang telah dikemukakan para ahli hukum di atas, perlu pula diperhatikan tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation principles*), yang meliputi:⁶⁸²

1. Asas kejelasan tujuan; adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
3. Asas kesamaan jenis dan materi muatan; adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
4. Asas dapat dilaksanakan; adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; adalah bahwa peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam

⁶⁸¹ Yuliandei, *Op cit*, hal 118

⁶⁸² I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op cit*, hal 85-87

mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

6. Asas kejelasan rumusan; adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundangundangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Berpedoman pada asas-asas hukum, kerangka konseptual kajian ini juga berpegang teguh pada norma-norma hukum. Berikut dikemukakan beberapa pandangan ahli tentang pengertian norma hukum atau kaidah hukum.

1. Menurut Hans Kelsen, norma hukum adalah aturan, pola, atau standar yang perlu diikuti, Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa fungsi norma hukum, adalah:⁶⁸³
 - a. memerintah (*Gebeiten*);
 - b. melarang (*Verbeiten*);
 - c. menguasai (*Ermachtigen*);
 - d. membolehkan (*Erlauben*), dan
 - e. menyimpan dari ketentuan (*Derogoereen*).

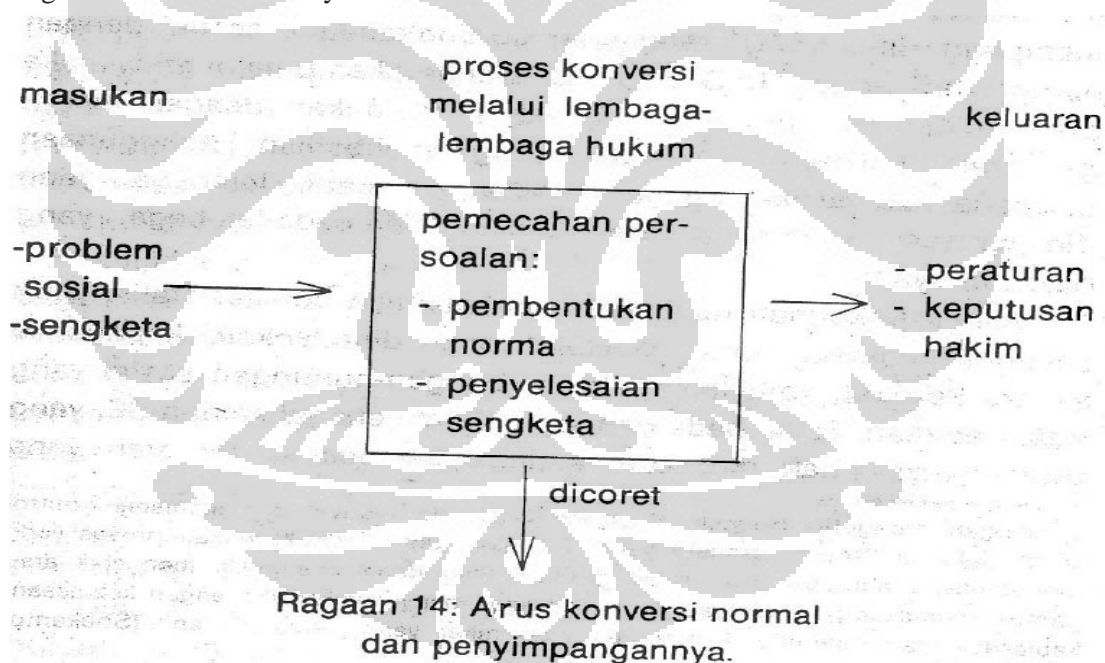
Norma hukum pada hakikatnya juga merupakan unsur pokok dalam peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan Eropa Kontinental, mengenai apa yang dimaksud dengan *peraturan perundangan* atau *wet in materiele zin*, *Gesetz in materiellen Sinne*, mengandung tiga unsur pokok: *Pertama*, norma hukum (*rechtsnormen*); *Kedua*, berlaku keluar (*naar buiten werken*); dan *Ketiga*, bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*). Sifat-sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa: perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pengizinan

⁶⁸³ *ibid*

(*toestemming*), dan pembebasan (*vrijstelling*)⁶⁸⁴

Permasalahan-permasalahan yang terdapat dalam masyarakat kemudian akan dikumpulkan dan dikaji menjadi suatu aturan hidup yang mengayomi dan menjamin masyarakat berdasarkan konstitusi yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Satjipto Rahardjo dalam bukunya yang berjudul “Hukum dan Perubahan social suatu tinjauan teoritis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia” menggambarkan bagaimana suatu aturan itu terbentuk. Dalam gambaran tersebut adalah sebagai berikut:⁶⁸⁵

Bagan 5.1: Alur Terbentuknya Norma



24

Gambar tersebut menggambarkan bagaimana hukum seperti aturan perundang-undang itu terbentuk seharusnya untuk memecahkan problem masyarakat yang berdasarkan asas pembentukan yang sudah ada dalam pasal 5 undang-undang nomor 12

⁶⁸⁴ *Ibid*

⁶⁸⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan....Op. cit*, hal. 124

Tahun 2011 yaitu:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Produk undang-undang yang baik ditentukan oleh dua hal yaitu:

1. Proses pembentukannya
2. Organ pendukungnya

Sedangkan Menurut Soehino, terdapat 4 (empat) hal yang menjadi materi-muatan UU, yaitu.⁶⁸⁶

1. Materi yang menurut UUD 1945 harus diatur dengan UU;
2. Materi yang menurut Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif harus dilaksanakan dengan UU;
3. Materi yang menurut ketentuan UU Pokok, harus dilaksanakan dengan UU;
4. Materi lain yang mengikat umum, seperti pembebanan kepada penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara, yang memuat keharusan dan/atau larangan.

Sedangkan Maria Farida Indrati Soeprapto mengutip pendapat A. Hamid S. Attamimi yang mengatakan bahwa terdapat 9 (sembilan) butir materi-muatan UU, yaitu.⁶⁸⁷

1. yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan Ketetapan MPR;
2. yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;

⁶⁸⁶ Soehino dalam I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op cit*, hal 97

⁶⁸⁷ Maria Farida Indrati dalam I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a *Ibid*, hal 98

3. yang mengatur hak-hak (asasi) manusia;
4. yang mengatur hak dan kewajiban warga negara;
5. yang mengatur pembagian kekuasaan negara;
6. yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara;
7. yang mengatur pembagian wilayah/daerah negara;
8. yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan;
9. yang dinyatakan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU.

Materi-muatan. UU menurut Bagir Manan & Kuntana Magnar terdiri atas 5 (lima) substansi, yakni:⁶⁸⁸

1. perintah UUD 1945;
2. perwujudan kedaulatan rakyat;
3. memperbaharui UU atau bagian dari UU yang ada;
4. diperintahkan oleh UU yang sudah terbentuk terdahulu;
5. perjanjian dengan negara lain.

Bagir Manan sendiri menerangkan materi muatan suatu undang-undang adalah sebagai berikut:⁶⁸⁹

1. Materi yang ditetapkan dalam UUD 1945;
2. Materi yang oleh UU terdahulu akan dibentuk dengan UU;
3. UU yang dibentuk dalam rangka mencabut atau menambah UU yang sudah
4. UU dibentuk karena menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak dasar atau hak-hak asasi manusia;
5. hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan atau kewajiban orang banyak.

Dalam proses pembentukan undang-undang tidak terlepas dari dua hal yaitu proses perumusan seperti merumuskan masalah berupa naskah akademik. Naskah akademik merupakan kajian berbagai pendekatan dan kajian yang terkait dengan

⁶⁸⁸ *Ibid*,
⁶⁸⁹ *Ibid*

materi muatan peraturan perundang-undangan ada di dalamnya.⁶⁹⁰ Naskah akademik merupakan salah satu unsure penting yang menentukan keberadaan dari mutu suatu undang-undang tentang apa yang penting dan memang penting untuk diatur dalam suatu undang-undang. Setelah terbentuknya naskah akademik, kemudian dibentuklah draf sementara Rancangan Undang-Undang yang akan menjadi acuan dalam pembahasannya di kantor legislative di Senayan.

Pembahasan undang-undang merupakan salah unsure yang penting dalam pembentukan undang-undang karena dalam pembahasan undang-undang akan terdapat berbagai kepentingan yang beradu dan masyarakat dapat ikut serta dalam memberikan pandangannya terhadap undang-undang yang dibahas tersebut. Jika undang-undang tersebut dibahas dengan mengedepankan demokrasi, maka rancangan undang-undang tersebut akan responsive yang menerima masukan dan terbuka dalam pembahasan undang-undang tersebut. Undang-undang yang benar-benar mewakili aspirasi masyarakat akan memberikan penganyoman serta undang-undang tersebut akan dinanti-nantikan karena sangat bermanfaat, contoh kecil saat ini tentang hukum pengelolaan tanah ulayat.

Selain undang-undang dalam pembahasannya harus demokratis sehingga menghasilkan undang-undang yang responsive, juga tidak kalah pentingnya undang-undang akan berjalan efektif jika didukung tiga sistem hukum yang di kemukakan oleh Lawrence Meir Friedman yaitu pertama *Structure* (tatanan kelembagaan), yang kedua *Substance* (Materi Hukum), dan yang terakhir adalah *Legal Culture* (budaya hukum)⁶⁹¹. Undang-undang harus didukung oleh tiga elemen hukum ini untuk efektifitas berlakunya.

⁶⁹⁰ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), hal 177-178

⁶⁹¹ Satya Arinanto, *Kumpulan Materi.....*, *Op. cit.*

Berkaitan dengan ciri-ciri intrinsik yang dimilikinya, substansi pembentukan aturan yang baik harus memiliki.⁶⁹²

1. penetapan tujuan dan hasil yang diharapkan;
2. subsidiaritas dan keseimbangan;
3. keterlaksanaan dan keberlangsungan/keberlanjutan;
4. *rechtmatigheid* dan asas-asas hukum;
5. kejelasan asas usul peraturan;
6. kesatuan, kejelasan dan dapat dimasuki (dipahami);
7. tuntutan demokratisasi.

Tatanan kelembagaan merupakan salah satu elemen penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan undang-undang karena bagaimana undang-undang dapat berlaku kalau tatanan kelembagaan yang menjalankan undang-undang itu tidak ada atau bahkan sakit. Undang-undang ibarat kendaraan bagaimanapun bagusya kendaraan jika tidak ada yang mengendarai kendaraan tersebut, maka kendaraan tersebut tidak akan mendatangkan manfaat. Oleh karena itu aturan undang-undang yang bagus dan responsif akan lebih sempurna lagi jika digukung oleh tatanan kelembagaan yang bagus pula.

Subtansi atau materi hukum merupakan satu kajian yang menjadi satu dalam sistem proses pembentuka undang-undang yang demokratis, pada akhirnya melahirkan hukum yang responsib. Namun yang menjadi pertanyaan apakah Hukum yang responsif akan mencerminkan meteri muatan hukumnya akan baik. Pada dasarnya proses pembentukan undang-undang yang responsive seharusnya menghasilkan undang-undang yang baik dan berguna bagi masyarakat, hal ini menjadi berbeda pada undang-undang BHP. Dalam pembentukan undang-undang BHP, Pihak DPR dan pemerintah yang membahas rancangan undang-undang BHP

⁶⁹² Yuliandri, *Op cit.* hal 118

ini mengundang semua pihak termasuk para perwakilan Mahasiswa, para Dosen, aktifis pendidikan, pendidikan swasta, dalam pembahasannya dan mereka semua diberikan kesempatan untuk memberikan masukan terkait undang-undang BHP ini. Setelah rancangan undang-undang disahkan dan diundangkan, kurang dua bulan dimohonkan untuk diuji karena dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Elementerakhir dalam pendukung undang-undang adalah budaya hukum masyarakat.⁶⁹³ Budaya hukum masyarakat akan cepat menerimanya jika aturan berupa undang-undang itu dibuat tidak melawan budaya yang telah terbentuk dan mengakar bertahun-tahun dalam masyarakat. Sering kita lihat saat ini hukum dibuat oleh yang memerintah dan dipaksakan berlakunya bagi masyarakat, hukum seperti ini adalah hukum yang tidak ada bedanya dengan hukum otoriter. Hukum yang demokratis adalah hukum yang dibentuk dari keinginan rakyat, oleh perwakilan-perwakilan rakyat, dan untuk kemaslahatan rakyat. Undang-undang yang berasal dari keinginan rakyat, maka undang-undang tersebut tidak akan berlawanan dengan budaya hukum yang sudah ada dalam masyarakat.

5.3 Indikator Undang-Undang yang Baik

Hukum alam mengajarkan jika ada malam pasti ada siang, ada panas pasti ada juga dingin, begitu juga produk undang-undang yang telah dibentuk. Jika ada undang-undang yang dianggap baik, pasti ada juga undang-undang yang dianggap buruk, namun yang jadi masalah bagaimana cara untuk mengukur baik buruk suatu undang-undang. Telah banyak sekali yang telah dijadikan sebagai alat ukur atau indikator dalam menentukan undang-undang itu baik atau buruk, salah satunya

⁶⁹³ Budaya hukum memang salah satu yang harus di perhitungkan dalam pembentukan undang-undang, karena berkaitan dengan fenomena masyarakat. Lihat 25 Lawrence M. Friedman, *Op cit*, hal 254

adalah materi muatan yang dikandung oleh suatu undang-undang. Undang-undang baik maka memiliki materi muatan yang tidak bertentangan dengan norma dasar didalam suatu Negara kalau di Indonesia, tidak bertentangan dengan Pancasila, pembukaan, dan Undang-Undang Dasar 1945.

Menurut Amiroeddin Syarif menegaskan bahwa asas perundang-undangan dikenali atas 5 (lima) asas, yakni:⁶⁹⁴

1. Asas tingkatan hierarki;
2. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
3. Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
4. Undang-Undang tidak berlaku surut;
5. Undang-Undang yang baru menyampingkan Undang-Undang yang lama (*lex posteriori derogat lex priori*);

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto juga memperkenalkan 6 (enam) asas perundang-undangan adalah sebagai berikut:⁶⁹⁵

1. Undang-Undang tidak berlaku surut;
2. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*lex superiori derogat lex inferiori*);
3. Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
4. Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-Undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogat lex priori*);
5. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
6. Undang-Undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).

⁶⁹⁴ Amiroeddin Syarif dalam I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op cit*, hal 94

⁶⁹⁵ *Ibid*,

Dalam pasal 6 undang-undang nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan materi muatan yang harus ada dalam undang-undang adalah:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Materi muatan tersebut, menandakan undang-undang harus bersifat responsif yaitu merangkul berbagai macam suku dan budaya dinegeri ini. Dalam ciri khas hukum responsif mencari *nilai-nilai* tersirat yang terkandung dalam peraturan dan kebijakan.⁶⁹⁶ Hukum responsif merupakan kristalisasi dari berbagai macam peraturan, kepentingan, budaya, dan adat dalam Negara yang sangat luas, dengan demikian akan sangat bersifat hati-hati dalam pengaturannya karena harus merangkul dan tidak mejeinggung kelompok minoritas.

Lima konsep pembangunan nilai hukum dalam masyarakat yaitu.⁶⁹⁷

1. Bahwa orang harus menilai tinggi sikap yang aktif dan bukan sikap yang pasif dan fatalistis terhadap hidup, dan bahwa kesengsaraan, bencana, dosa dan keburukan dalam hidup adalah untuk diperbaiki. Tidaklah tepat orang masih berpegangan pada anggapan seakan-akan rezeki itu dapat datang tanpa usaha yang nyata. Malahan alam fikiran kaum priyayi atau pegawai yang menganggap seakan-akan

⁶⁹⁶ Philoppe Nonet & Philip Selznick, *Op. Cit.*, hal 90

⁶⁹⁷ Artidjo Alkostar dan M.Sholeh Amir, *Op cit.*, hal 8.

hidup di dunia fana ini adalah pada hakikatnya suatu hal yang buruk, sehingga lebih baik mengingkari hidup dan melarikan diri ke dalam alam kebatinan, sama sekali tidak menunjang pembangunan.

2. Harus dinilai tinggi konsepsi bahwa orang mengintensifkan karya untuk menghasilkan lebih banyak karya lagi. Bahwa yang penting adalah peningkatan *mutu* karyanya, sehingga orang terus-menerus akan berusaha untuk menyempurnakan karyanya. Kegembiraan dan kebanggaan berkarya tertuju pada karya itu sendiri, bukan berkarya semata-mata untuk mencari nafkah dalam rangka memenuhi kebutuhan manusia yang primer (sandang-pangan, papan), atau untuk kedudukan atau kenaikan pangkat saja (mental pegawai yang menghitung-hitung credit points).
3. Orang harus merasakan suatu keinginan untuk dapat menguasai alam serta kaidah-kaidahnya. Di Indonesia, menurut Koentjaraningrat konsep bahwa manusia itu harus dapat mencapai keselarasan dengan alam yang mengelilinginya, mengurangi keinginan manusia untuk menyelami dan mencapai pengertian tentang kaidah-kaidah alam. Padahal konsep inilah yang merupakan sumber kemajuan-kemajuan ilmu pengetahuan menuju industrialisasi.
4. Orang harus dapat sebanyak mungkin berorientasi ke masa depan, tidak hanya memikirkan masa kini saja, atau seperti kebanyakan priyayi Indonesia "masih suka berorientasi ke masa yang lampau dan merindukan kejayaan nenek moyang zaman dahulu". Orientasi ke masa depan ini sangat perlu untuk pembangunan karena sikap ini kecuali akan mendorong niat untuk menabung (di mana hasil tabungan rakyat yang akumulatif akan dapat menjadi modal untuk negara bagi pembangunan ekonomi), juga "mendorong orang untuk *merencanakan* hidupnya setajam mungkin, sampai sejauh mungkin ke masa yang akan datang".
5. Dalam membuat keputusan orang harus bisa berorientasi ke sesamanya (respek pada sesama manusia), menilai tinggi kerja sama dengan orang lain, tanpa meremehkan kualitas individu dan tanpa menghindari tanggung jawab sendiri.

Menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar, menggambarkan bahwa unsur-unsur yang termuat dalam peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:⁶⁹⁸

⁶⁹⁸ Yuliandri, *Op cit*, hal 132

1. Peraturan perundang-undangan berbentuk *keputusan tertulis*, karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschreven recht*, written law);
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ), yang mempunyai wewenang membuat "peraturan" yang berlaku umum atau mengikat umum (*algemeen*);
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundangundangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu. Karena dimaksudkan sebagai ketentuan yang tidak berlaku pada peristiwa konkret tertentu atau individu tertentu, maka lebih tepat disebut sebagai sesuatu yang mengikat secara (bersifat) umum dari mengikat umum.

Supaya indikator lebih tergambar dengan jelas, maka dibuatlah table indicator undang-undang yang baik yaitu:

Tabel 5.5: Indikator Undang-Undang yang Baik

Proses pembentukan	Produk Hukum	Subtansinya	Implimentasi nya	Efektifitas
Demokratis yaitu dalam pembentukannya mendengar masukan-masukan dari setiap kelompok masyarakat baik itu kelompok ahli, akademisi, aktivis, adat dan budaya, dan setiap kelompok masyarakat yang terkait.	Produk hukumnya Responsif/polistik karena mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat	pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 yaitu pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.	Dalam implementasinya didukung oleh tatanan kelembagaan yang bagus, materi mutan dalam undang-undang yang baik, dan yang terakhir didukung oleh budaya hukum masyarakat yang diatur.	Berlaku dalam waktu yang lama karena denagn mudah diterima dan dijanakan oleh masyarakat.

5.4 Proses Pembentukan Undang-Undang di Berbagai Negara

Pada setiap Negara yang mengaku sebagai Negara hukum yang menganut sistem pemerintahan yang demokratis, maka undang-undang menjadi salah satu organ yang penting dan tidak bisa dipisahkan. Setiap Negara berusaha untuk menciptakan hukum yang baik yang bisa memecahkan masalah dinegaranya juga berfungsi untuk membangun serta memajukan Negara. Di Negara berkembang yang sebelumnya di pinpin oleh pemimpin yang otoriter sistem pembentukan undang-undang yang demokratis akan sangat aneh karena biasa setiap undang-undang dibentuk oleh pemerintah dan rakyat hanya menerima aturan tersebut. Sekarang hamper diseluruh Negara di dunia ini mengaku sebagai Negara hukum yang memakai sistem pemerintahan demokratis, oleh karena itu undang-undang menjadi sangat penting dalam Negara tersebut.

Dalam membuat undang-undang yang baik bersifat responsive, memiliki cara yang berbeda-beda, untuk itu akan diuraikan bagaimana pembentukan undang-undang di setiap Negara sebagai berikut.

5.4.1 Amerika Serikat

Negara Amerika Serikat⁶⁹⁹ merupakan Negara yang pertamakali mempopulerkan konsep pemerintahan yang demokratis hal ini termuat dalam pidato pada presiden amerika pada saat itu adalah Abraham Linncon yang terkenal dengan teori pemerintahannya yaitu “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakayat”. Sistem pemerintahan demokrasi ini dikembangkan oleh Negara Amerika Serikat, sehingga yang memegang kedaulat dalam Negara adalah rakayat lalu menitipkan pengelolaan Negara kepada eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Negara Amerika Serikat adalah Negara yang pertama memimisahkan dengan tegas antara kekuasaan legislative, keuasaan eksekutif, dan kekuasaan

⁶⁹⁹ Negara Amerika serikat adalah Negara yang terkenal dengan konsep demokrasinya dan konsep kedautan rakyat, “Demokrasi”, Redaktur Eksekutif: George clack, Redaktur Pelaksana: Paul Malmud, Penata Artistik: Thaddeus A. Miksinski, Jr, hal 2

yudikatif. Pemisahan ini dilakukan dengan tujuan mencegah terjadinya pembentukan undang-undang yang merugikan rakyat sehingga kepercayaan rakyat dapat dipertahankan.⁷⁰⁰ Undang yang dibentuk oleh legislative adalah memang terkait masalah yang terjadi dalam masyarakat dan untuk melaksanakan keinginan rakyat dalam undang-undang. Rakyat Amerika memang benar-benar terwakili dalam hal politik hukum untuk membuat undang-undang.

Dalam konstitusi Amerika Serikat menegaskan bahwa semua kekuasaan legislatif harus mendapatkan penetapan dari senat (*Senate*) dan Dewan perwakilan rakyat (*House of Representatives*).⁷⁰¹ Kekuasaan yang utama dalam legislasif di Amerika adalah sebagai pembentuk undang-undang, dalam pembembentukan undang-undang senat tidak boleh membuat undang-undang sendiri, namun harus merupakan hasil kesepakatan dua perwakilan tersebut. Dalam sistem demokrasi perwakilan di Amerika senat merupakan perwakilan dari Negara bagian yang memperjuangkan negaranya sedangkan dewan perwakilan rakyat (*House of Representatives*) merupakan hasil pemilu yang diikuti oleh partai politik di Amerika.

Berdasarkan *Article I Section 7* angka 2 menentukan bahwa semua rancangan undang-undang yang telah melewati DPR dan Senat sebelum menjadi undang-undang harus dimajukan ke presiden untuk mendapatkan pengesahan. Dalam proses pembentukan undang-undang oleh lembaga legislatif, maka presiden dan jajaran eksekutif tidak boleh terlibat dalam proses pembentukan dan pembahasan undang-undang.⁷⁰² Setelah undang-undang yang telah dibahas oleh DPR dan senat disepakati, maka undang-undang tersebut diserahkan kepada Presiden untuk menandatangani rancangan undang-

⁷⁰⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*.....hal 87

⁷⁰¹ *Article I Section, 1* dalam Saldi Isra, *Ibid*

⁷⁰² *Ibid*, hal 88

undang menjadi undang-undang, jika undang-undang tersebut ditanda tangani, maka secara otomatis undang-undang tersebut menjadi undang-undang.

Presiden Amerika dalam hal ini dapat menolak Rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh dewan perwakilan rakyat dan senat dengan cara mengembalikannya disertai dengan alasan-alasan penolakannya dalam jangka waktu yang paling lama 10 hari. Dewan perwakilan rakyat dan senat kemudian mempelajari alasan penolakan rancangan undang-undang dari Presiden. Setelah mempelajari penolakan yang dilakukan oleh Presiden terhadap rancangan undang-undang kemudian legislative dapat menolak penolakan Presiden tersebut dengan dukungan sepertiga dari anggota setiap kamar legislative, DPR dan senat. Hal ini sebagaimana diatur dalam *Article I Section 7* angka 2 yaitu:⁷⁰³

If any Bill shall not be returned by the President within ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a Law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return in which case it shall not be a Law.

Adapun dalam praktek ketata negaraan Amerika, cara penolakan yang dilakukan oleh presiden terhadap undang-undang ini disebut dengan istilah "regular veto" dan "pocket veto", hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Robert Neal Webner sebagai berikut:

"The first, and more common, procedure requires that the President return the vetoed bill to Congress with an explanation of his objections and gives Congress the opportunity to override the veto by a two-thirds vote of both Houses. If congressional "adjournment" during the President's ten-day consideration period is not found to prevent the President's return of the legislation, then that legislation becomes a validly enacted law. If the adjournment does prevent the

⁷⁰³ *Ibid*

*return of legislation, then that legislation is "pocket-vetoed" and there is no opportunity for congressional override.*⁷⁰⁴

Perbedaan antara *Regular Veto* dengan *Pocket Veto* adalah jika *Regule Veto* merupakan bentuk penolakan presiden atas undang-undang yang telah disahkan oleh DPR dan senat dalam waktu 10 hari kerja. DPR dan senat masih punya waktu untuk menolak alasan penolakan yang dilakukan oleh Presiden dengan demikian undang-undang tersebut berlaku. *Pocket Veto* merupakan bentuk penolakan yang dikaukan oleh presiden atas undang-undang yang disahkan oleh DPR dan senat, namun waktu penolakan yang dilakukan oleh Presiden pada bukan hari kerja dari senat dan DPR, maka undang-undang tersebut dengan sendirinya tidak berlaku.

5.4.2 Filipina

Negara Filipina merupakan Negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial. Adapun proses pembentukan undang-undangannya dilakukan dengan cara setiap rancangan undang-undang hanya mengatur satu masalah sesuai dengan judul rancangan undang-undang.⁷⁰⁵ Dalam proses pembentukan undang-undang dibedakan menurut keadaanya, misalnya dalam keadaan normal, maka rancangan undang-undang harus melewati tiga pembahasan pada hari-hari yang berbeda, setelah melewati tiga pembahasan yang berbeda rancangan undang-undang tersebut tidak dibenarkan adanya perubahan lagi. Setelah rancangan undang-undang tersebut selesai dibahas, maka diadakan pemungutan suara untuk menentukan rancangan undang-undang disetujui sebagai undang-undang oleh tiap-tiap majelis

⁷⁰⁴ Robert Neal Webner, dalam bukunya Saldi Isra, *Ibid* hal 89

⁷⁰⁵ *Ibid* hal 90

(kamar).⁷⁰⁶

Proses pembentukan undang-undang di kongres ini sebagai mana dijelaskan dalam *Article 6 Section 26* Konstitusi Filipina sebagai berikut:

- (1) *Every bill passed by the Congress shall embrace only one subject which shall be expressed in the title thereof:*
- (2) *No bill passed by either House shall become a law unless it has passed three readings on separate days, and printed copies thereof in its final form have been distributed to its members three days before its passage, except when the president certifies to the necessity of its immediate enactment to meet a public calamity or emergency. Upon the last reading of a bill, no amendment thereto shall be allowed, and the vote thereon shall be taken immediately thereafter, and the yeas and nays entered in the Journal.*

Setelah rancangan undang-undang mendapat persetujuan dari kongres, kemudian rancangan undang-undang diajukan ke untuk mendapat persetujuan dari Presiden, jika rancangan undang-undang tersebut disetujui maka, rancangan undang-undang tersebut ditanda tangani dan akan berlaku sebagai undang-undang. Sebagliknya jika rancangan undang-undang tersbut tidak mendapat persetujuan dari Presiden, maka presiden menggunakan hak veto dengan mengemukakan alasan-alasannya menolak rancangan undang-undang tersebut, kemudian presiden mengembalikan rancangan undang-undang tersebut kepada Majelis tempat rancangan undang-undang tersebut berasal.⁷⁰⁷

Rancangan yang dikembalikan berserta alasan-alasan Presiden, kemudian majelis kemudian mempertimbangkan dan memperbaiki rancangan undang-undang tersbut. Setelah diperbaiki rancangan undang-undang tersebut harus mendapat persetujuan kembali dari dua-pertiga jumlah anggota majelis, jika rancangan undang-undang tersebut telah mendapat persetujuan dua-pertiga, maka rancangan

⁷⁰⁶ *Ibid*

⁷⁰⁷ *Ibid* hal 91

undang-undang tersebut akan dikirim kembali ke majelis lainnya dengan disertai keberatan.⁷⁰⁸ setelah rancangan undang-undang tersebut mendapat persetujuan dua-pertiga dari jumlah anggota majelis lainnya, maka rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang. Adapun jangka waktu presiden menggunakan hak veto terhadap rancangan undang-undang yang diajukan kepada dirinya adalah 30 hari sejak menerima rancangan undang-undang⁷⁰⁹ dan jika Presiden tidak menggunakan hak veto, maka secara otomatis rancangan undang-undang tersebut disetujui menjadi undang-undang, hal ini sebagaimana dijelaskan dalam konstitusi Filipina *Article 6 section 27*, yaitu:

(1) Every bill passed by the Congress shall, before it becomes a law, be presented to the President. If he approves the same, he shall sign it; otherwise, he shall veto it and return the same with his objections to the House where it originated, which shall enter the objections at large in its Journal and proceed to reconsider it. If after such reconsideration, two-thirds of all the Members of such House shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two-thirds of all the Members of that House, it shall become a law. In all such cases, the votes of each House shall be determined by yeas or nays, and the names of the Members voting for or against shall be entered in its Journal. The President shall communicate his veto of any bill to the House where it originated within thirty days after the day of receipt thereof otherwise, it shall become a law as if he had signed it.⁷¹⁰

5.4.3 Korea Selatan

Negara Korea selatan adalah Negara Asia Timur yang saat ini sedang meningkat grafiknya dan mendekati Negara-negar maju. Korea selatan dipimpin oleh seorang Presiden, dalam menjalankan fungsi legislasi di pegang oleh *National Assembly*. Dalam konstitusi Korea Selatan, menentukan bahwa rancangan

⁷⁰⁸ *Ibid*

⁷⁰⁹ *Ibid*

⁷¹⁰ *Ibid*

undang-undang dapat diajukan oleh anggota *National Assembly* dan eksekutif. Hal ini sebagai mana telah dijelaskan dalam Pasal 52 Konstitusi Korea Selatan yang menyatakan, *bills may be introduced by members of the National Assembly or by the Executive.*⁷¹¹

Menkipun pengajuan rancangan undang-undang telah diatur secara jelas bahwa dapat diajukan oleh *National Assembly* dan eksekutif, namun dalamprakteknya setiap rancangan undang-undang harus mendapat persetujuan *National Assembly*.⁷¹² Setelah rancangan undang-undang disetujui oleh *Nasional Assembly*, kemudian rancangan undang-undang tersebut dibahas oleh *Nasional Assembly*. Dalam proses pembahasan rancangan undang-undang dapat dilakukan melalui dua cara yaitu sidang pembahasan rancangan undang-undang dapat dinyatakan terbuka untuk umum dan bisa juga sidang pembahasan rancangan undang-undang dinyatakan tertutup untuk umum.⁷¹³

Setelah selesai proses sidang pembahasan rancangan undang-undang, kemudian rancangan undang-undang tersebut dimintakan persetujuan dari anggota *Nasional Assembly*, setelah rancangan undang-undang ini mendapatkan persetujuan kemudian rancangan undang-undang ini dikirim kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan, jika dalam jangka 15 hari Presiden tidak keberatan terhadap rancangan undang-undang ini, maka rancangan undang-undang disetujui dan berlaku sebagai undang-undang. Namun jika dalam jangka waktu 15 hari Presiden keberatan terhadap rancangan undang-undang tersebut, maka presiden dapat mengembalikannya kepada *National Assembly* yang disertai dengan penjelasan tertulis tentang keberatannya disertai permintaan untuk

⁷¹¹ *Ibid*

⁷¹² *Ibid* hal 92

⁷¹³ *Article 50* Konstitusi Korea selatan dalam Saldi Isra, *Ibid*

mempertimbangkan kembali.⁷¹⁴ *National Assembly* kemudian mempertimbangkan keberatan yang diajukan oleh Presiden, setelah mempertimbangkan keberatan Presiden kemudian *National Assembly* mengajukan rancangan undang-undang dalam bentuk yang sama dengan disetujui 2/3 atau lebih dari 1/2 jumlah anggota yang hadir, maka rancangan undang-undang ini sah menjadi undang-undang.⁷¹⁵

5.4.4 Venezuela

Venezuela merupakan Negara amerika latin yang konsep negaranya adalah Negara republic demokrasi. Adapun proses pembentukan undang-undang di Venezuela dijelaskan dalam konstitusinya yaitu pada *Article 211* yang mengatakan:

During the process of debating and approval of bills, the National Assembly or Standing Committees shall consult the other organs of the State, the citizenry and organized society to hear their opinion about the same. The following shall have the right to speak during debates on proposed laws: the Cabinet Ministers, as representatives of the Executive Power; such justice of the Supreme Tribunal of Justice as the latter may designate, to represent the Judicial Power; such representative of Citizen Power as may be designated by the Republican Ethic Council; the members of the Electoral Authority; the States, through a representative designated by the State Legislative Council; and the representatives of organized society, on such terms as may be established by the Regulations of the National Assembly.

Dalam ketentuan tersebut diatas menjelaskan bahwa dalam proses pembahasan rancangan undang-undang, *National Assembly* atau *Standing Committee* diharus berkonsultasi kepada lembaga-lembaga negara lain, warga

⁷¹⁴ *Ibid*

⁷¹⁵ *Ibid*

negara, kelompok masyarakat⁷¹⁶. Selain menerima masukan dari lembaga Negara lainya dan masyarakat, *Nasional Assembly* juga selama pembahasan rancangan undang-undang para menteri kabinet sebagai perwakilan pihak eksekutif, hakim agung sebagai wakil pihak legislatif, dan wakil warga negara tertentu berhak untuk hadir dan berbicara mengenai rancangan undang-undang yang dibahas.

Setelah rancangan undang-undang selesai dibahas dan disetujui oleh *Nasional Assembly*, kemudian rancangan undang-undang tersebut diajukan kepada Presiden Venezuela. Dalam jangka waktu 10 hari dari sejak diterima dari *Nasional Assembly*, Presiden harus mengumumkannya rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang. Presiden berhak keberatan terhadap rancangan undang-undang tersebut, selama tegat waktu presiden berhak untuk meminta *Nasional Assembly* untuk mengubah sebagian atau keseluruhan rancangan undang-undang yang sudah disetujui.⁷¹⁷ setelah menerima keberatan dari Presiden, lalu *Nasional Assembly* memperbaiki dan memutuskannya dengan suara mayoritas terhadap keberatan yang diajukan Presiden, kemudian *Nasional Assembly* mengirim lagi perbaikannya kepada Presiden untuk diumumkan sebagai undang-undang. Setelah dikirimkan perbaikan rancangan undang-undang tersebut, maka Presiden tidak boleh lagi mengajukan keberatan.⁷¹⁸

Hal ini sebagaimana diatur dalam konstitusi Venezuela *Article 214* yang berbunyi sebagai berikut:

"The President of the Republic shall promulgate the law within a ten day period following the date on which the president receives it. During this

⁷¹⁶ *Ibid* hal 93

⁷¹⁷ *Ibid*

⁷¹⁸ *Ibid*

period the President may, by Cabinet Ministers resolution with statement of grounds, ask the National Assembly to amend any of the provisions of the law or rescind its approval of part or all of it. The National Assembly shall decide by majority vote of those deputies present on the matters raised by the President of the Republic, and then shall send the law back to him for promulgation. The President of the Republic must proceed to promulgate the law within five days of receipt, without the possibility of new objections. When the President of the Republic considers that the law or any of its articles is unconstitutional, he shall be required to request a ruling from the Constitutional Division of the Supreme Tribunal of Justice, within the ten day period allowed the president for promulgating the law. The Supreme Tribunal of Justice shall reach a decision within 15 days of receipt of the communication from the President of the Republic. If the Tribunal declines to rule the provisions referred to it unconstitutional or fails to reach a decision within the aforementioned period, the President of the Republic must promulgate the law within five days of the Tribunal's decision or the expiration of such term".

5.4.5 Argentina

Kekuasaan pembentukan perundang-undangan diselenggarakan oleh *Congreso Nacional* atau kongres. Adapun *Congreso Nacional* terdiri dari dua kamar atau disebut bicameral yaitu *Senado* dan dan Dewan Perwakilan atau *Cimara de Diputados*.⁷¹⁹ Proses pembentukan undang-undang di Negara Argentina adalah sebagai mana diterangkan dalam *Chapter V Section 77* Konstitusi Argentina. Dalam *Chapter V Section 77* menentukan bahwa usulan rancangan undang-undang dapat berasal dari *Congreso Nacional* atau dari kekuasaan Eksekutif. Adapun proses pembahasan suatu rancangan undang-undang dimulai dari kamar dimana rancangan undang-undang itu berasal. Setelah rancangan undang-undang itu selesai dibahas

⁷¹⁹ <http://id.wikipedia.org/wilzi/Argentina>,

dikamar pertama kemudian diserahkan ke kamar selanjutnya untuk dibahas, jika kedua kamar di kongres telah menyetujui rancangan undang-undang tersebut, maka rancangan undang-undang tersebut kemudian dikirim kepada pemegang kekuasaan eksekutif untuk diperiksa guna mendapat persetujuan, dan jika pemegang kekuasaan eksekutif menyetujuinya, maka rancangan undang-undang tersebut akan menjadi undang-undang.⁷²⁰

Rancangan undang-undang yang telah diserahkan kepada eksekutif, jika dalam jangka 10 hari kerja tidak dikembalikan, maka rancangan undang-undang tersebut dinaggap telah disetujui oleh kekuasaan eksekutif. Namun jika rancangan undang-undang ditolak sebagiannya tapi bagian lainnya tidak, maka bagian yang tidak diveto hanya dapat diundangkan jika eksekutif mempunyai wewenang normatif dan persetujuan sebagiannya tidak mengubah jiwa kesatuan rancangan undang-undang yang sudah disetujui kongres.⁷²¹ Ketentuan mengenai hal ini sebagaimana ditentukan dalam *Section 80* Konstitusi Argentina yaitu:

Any bill not returned within ten working days is to be considered approved by the executive power. When a bill is partially rejected, the remaining part shall not be approved. However, non-vetoed parts may only be promulgated if they have normative autonomy and if their partial approval does not alter the spirit or the unity of the bill approved by congress. In this case, the procedure foreseen for decrees of necessity and urgency shall be applicable.

berdasarkan dari berbagai Negara yang diperbandingkan mengenai proses pembentukan peraturan perundang-undangan, maka dapat diambil kesimpulan mengenai beberapa persama yang mendasar dalam proses pembentukan perundang-undangan yaitu pada dasarnya undang-undang

⁷²⁰ Section 78 Konstitusi Argentina dalam Saldi Isra, *Op. cit*, hal 95

⁷²¹ *Ibid* hal 96

diusulkan oleh rakyat yang diwakili oleh DPR atau Lembaga perwakilan lainnya dalam suatu lembaga legislative untuk memenyalurkan keinginan rakyat dalam suatu rancangan undang-undang yang dibentuk. Namun dalam perkembangannya rancangan undang-undang tidak hanya di usulkan dari legislative saja, tapi eksekutif pun berhak mengajukan rancangan undang-undang.

Dalam pembahasan suatu undang-undang ada yang dilakukan secara terbuka dengan dapat dihadiri oleh kelompok masyarakat, eksekutif bahkan pejabat Negara, dan ada juga pembahasan undang-undang yang dilakukan secara tertutup dari pihak manapun termasuk eksekutif. Setelah proses pembahan selesai dan telah disetujui, lalu undang-undang diserahkan kepada eksekutif untuk disetujui atau disahkan. Jika eksekutif menolaknya, maka legislative diberikan kesempatan untuk memperbaiki rancangan undang-undang tersebut lalu diserahkan kembali dan disahkan.

BAB VI

KESIMPULAN

6.1 Kesimpulan

Pembentukan/Perumusan RUU BHP termasuk dalam RUU Prolegnas inisiatif dari Pemerintah sehingga Presiden menunjuk Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan HAM sebagai perumus dari naskah akademik dan RUU BHP. Pemerintah dalam penyusunan Naskah Akademik dan perumusan RUU BHP di bantu oleh tim kecil dan tim besar. Kedua tim ini melakukan penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan terkait badan hukum pendidikan. Dilihat dari Materi Muatannya dan dasar hukum pembentukan RUU BHP adalah Pembentukan RUU BHP merupakan perintah dari undang-undang sistem pendidikan nasional yaitu pasal 53 ayat (4). Tujuan pembentukan RUU BHP adalah menciptakan otonomi pendidikan yang transparan dan seragam sehingga dapat meningkatkan kualitas pendidikan nasional. Pembahasan RUU BHP dilakukan bersama-sama antara pemerintah yang diwakili oleh Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan HAM, dan DPR RI diwakili oleh Komisi X. Sebelum mulai membahas RUU BHP DPR bersama Pemerintah mengundang berbagai kalangan kelompok masyarakat untuk didengar pendapatnya mengenai RUU BHP yang akan dibentuk. Dalam rapat dengar pendapat, ternyata RUU BHP ini mendapat banyak penolakan, keritikan, dari kelompok masyarakat baik yang ada di DPR maupun di luar DPR. Dari sekian banyak yang menolak ada juga yang mendukung bahkan meminta supaya BHP segera diselesaikan yaitu kalangan dari pejabat PTN yang besar dan terkenal. Walau begitu banyak penolakan dari masyarakat, DPR dan Pemerintah tetap lanjut membahas RUU BHP ini, sehingga pada akhir 2008 RUU BHP ini disepakati bersama antara DPR dan

Pemerintah untuk disahkan oleh Presiden.

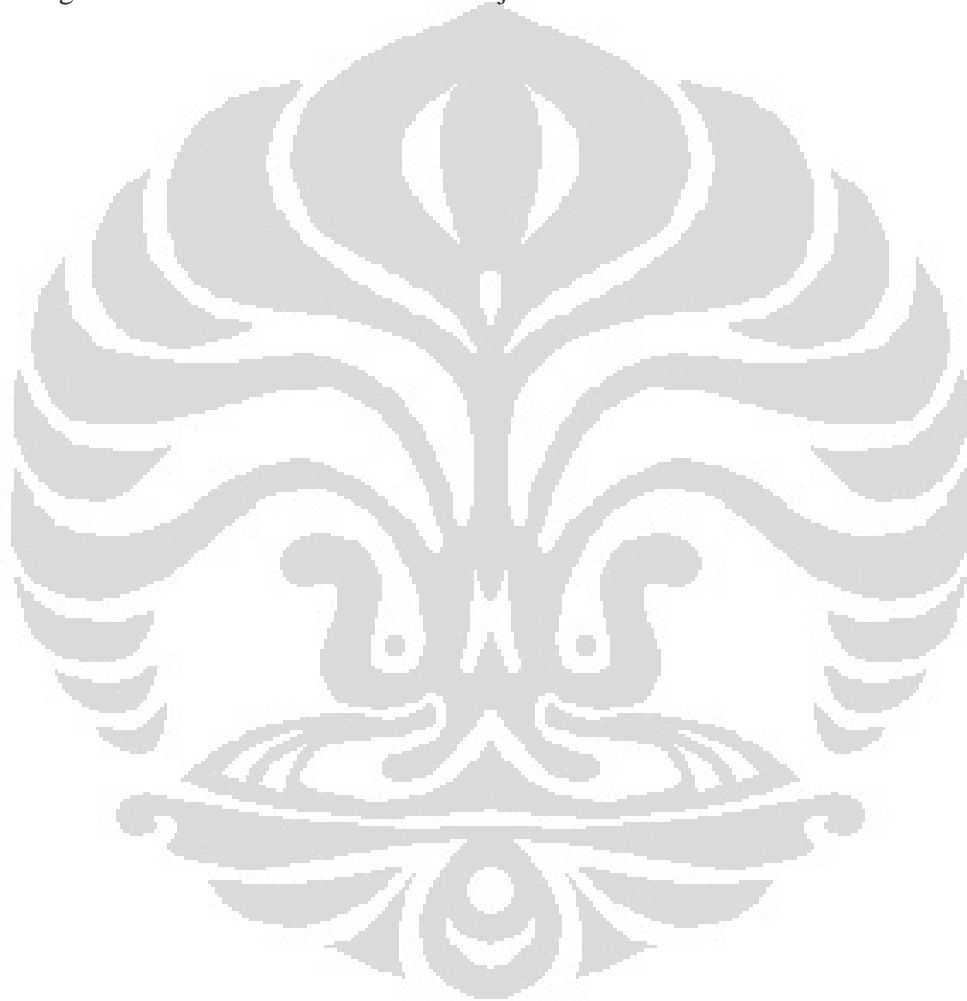
Setelah RUU BHP ini disahkan oleh Presiden sebagai undang-undang nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan, tidak kurang dari dua bulan setelah disahkan tepatnya pada tanggal 12 Februari 2009 lima kelompok masyarakat mengajukan *judicial review* undang-undang BHP kepada Mahkamah Konstitusi. Setelah mendengar dan melihat fakta-fakta yang ada akhirnya Mahkamah Konstitusi membatalkan undang-undang BHP secara keseluruhan karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 28 D dan Pasal 31 ayat (1). Implikasi dari Pembatalan ini menyebabkan semua Perguruan Tinggi yang telah menerapkan sistem BHP harus merubah sistem kembali menjadi PTN biasa, sehingga para pegawai dan dosen yang diangkat pada waktu menggunakan sistem BHP meminta supaya mereka diangkat menjadi PNS. Implikasi lainnya yaitu pada masyarakat dan pengurus yayasan tidak khawatir lagi atas efek negatif dari BHP.

Melihat kenyataan bahwa pembentukan undang-undang yang begitu mahal dan menghabiskan waktu yang begitu lama, namun tidak sesuai dengan harapan bahwa undang-undang yang dibentuk akan memberikan manfaat, berlaku lama, dan tercapai tujuannya. Berdasarkan fakta tersebut, maka penulis mengkaji pembentukan undang-undang yang baik berdasarkan teori Philippe Nonet & Philip Selznick yaitu hukum response dan teori Lawrence M. Friedman tentang pembangunan hukum dengan tiga elemen yaitu Budaya Hukum, Struktur Hukum dan Subtansi hukum. Pada dasarnya pembentukan hukum yang responsif melalui konfigurasi politik hukum yang demokrasi tidak akan bisa berjalan kalau tidak sesuai dengan aspek eksternal seperti budaya hukum, struktur hukum dan subtansi hukum yang baik

6.2 Saran

Berdasarkan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik

seharusnya undang-undang yang akan dibentuk benar-benar demokratis dengan berpihak kepada kepentingan rakyat banyak yang diatur, serta berpegang pada Pancasila sebagai Falsafah bangsa Indonesia dan Undang-Undang Dasar sebagai dasar dasar hukum. Kepada legislator seharusnya lebih baik menghasilkan sedikit undang-undang namun efektif dan sistematis dari pada menghasilkan banyak undang-undang namun sia-sia karena tidak bisa dijalankan.



DAFTAR BACAAN

I. Buku

- Arinanto, Satya., *Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta:Ind-Hill-Co,1991).
- , *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, artikel dalam Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (Jakarta: 18 Maret 2006)
- , *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Study Hukum Tata Negara FH UI, 2008)
- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Cetakan I, (Jakarta, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, 1994).
- , *Konstitusi dan konstutionalisme Indonesia*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2010)
- , *Prihal Undang-Undang*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010)
- , *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konpres, 2005),
- , *Model – Model Pengujian Konstitusional di berbagai negara*. (Jakarta: konstitusi press. 2005)
- Alrasid, Harun., *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, (Jakarta: Universitas Indoneisa Press (UI-Press), 2004,)
- Alston, Philip & Magnis-Suseno, Franz., ed., *Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Pnerbit Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2010)
- Alkotsar, Artidjo, dan Amin,A.Soleh ed. *Pembangunan Hukum Dalam Prespektif Politik Hukum Nasional*, Cetakan 1, (Jakarta, CVV. Rajawali, 1986).
- Astawa, I Gde Pantja & Na'a, *Suprin Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan*, (Badung: PT. Alumni, 2008) .
- Bentham, Jeremy, dalam bukunya *The Theory of Legislation*, yang diterjemahkan oleh Nurhadi sehingga berjudul, *Teori perundang-undangan Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, (Bandung: Penerbit Nuansa & Penerbit Nusamedia).
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, *Seminar Hukum Nasional keenam Tahun 1994* (Jakarta, 1995)

- Erningpradja, HMN. Susantho., et.Al., *Responsible Citizen's Democracy*, (Bandung: Iris Press, 2008)
- Fuady, Munir, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009).
- Indrati S, Maria Farida., *Ilmu Perundang-undangan 1*, (Yogyakarta: Kanisius 2007).
 -----, *Ilmu Perundang-undangan 2*, (Yogyakarta: Kanisius 2007).
- Kelsen, Hans., *General Theory of Law and State*, (diterjemahkan oleh Somardi dengan judul, “teori umum hukum dan Negara dasar-dasar ilmu hukum normatifsebagai ilmu hukum deskriptif-Empirik”, (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007)
- Mayo, Henry B., *an Introduction to Democratic Theory*, (New York, Oxford University Press, 1960)
- Manan, Bagir & Magnar, Kuntana, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1997)
- M. D., Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010)
 -----, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011)
 -----, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media , 1999)
- Mertokusumo, Sudikno., *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1986)
- Modeong, Supardan., *Teknik Perundang-undangan di Indonesia*, (Jakarta Timur: PT Perca, 2005)
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2007)
- Nusantara, Abdul Hakim G., *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1998)
- Nonet, Philippe & Selznick, Philip, *Hukum Responsif*, terjemahan dari *Law and Society in Transition Law*, Harper & Raw, 1978, (Bandung: Penerbit Nusamedia, 2008)
- Hart, H.L.A., *konsep Hukum*, dengan judul Asli, *The Consept of Law*, diterjemahkan oleh M. Khozim, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010)
- Handoyo, B. Hestu Cipto., *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta: Universitas Atma jaya, 2009)

- Hartono,C.F.G. Sunaryati., *Politik Hukum Menuju Satu system Hukum Nasional*, (Bandung: PNERBIT ALUMNI, 1991)
- Hasbullah, *Otonomi Pendidikan Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan pendidikan*, (Jakarta: PT Rajawali Persada, 2006)
- Harun,Refly., Husein, Zainal A.M. & Bisariadi,ed. *Menjaga Denyut Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press,2004)
- Hans Kelsen, *General Theori of Law and State*, translated by Andreas Wedberg, (New York, Russel & Russel, 1961)
- Hoessein, Bhenyamin., *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: dari era Orde Baru ke Era Reformasi*, (Jakarta:DIA FISIP UI,2009)
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010)
- Irianto, Sulistyowati. & Shidarta, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Ed. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009)
- Latif, Abdul. dan ali, Hasbi., *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010)
- Liphart, Arend., *Democracies : Pattern Of Majoritarian And Consensus Government In Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984)
- Purbacaraka, Purnadi. dan Soekanto, Soerjono., *Perihal Kaedah Hukurn*, (Bandung: Alumni, 1986)
- Kamus Besar Hukum Indonesia Edisi keempat Departemen Pendidikan Nasional, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008)
- Rahardjo, Satjipto., *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1982)
- Rahardjo, Satjibto. *Hukum dan perubahan social suatu tinjauan teoritis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1979)
- Rahimullah, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: FH Universitas Satyagama, 2006)
- Ranggawidjaja, Rosjidi., *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1998)
- Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundangundangan*, Cetakan I, (Yogyakarta: Liberty, 1981)
- Soekanto, Soejono. & Mamudji,Sri. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*”, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006)

- Suhelmi, Ahmad., *Pemikiran politik Barat Kajian sejarah Perkembangan Pemikiran Negara , Masyarakat dan Kekuasaan*, (Jakarta:Gramedia, 2007)
- Soemantri, Sri., *Hak Uji Material di Indonesia.*(Bandung:Alumni. 1997)
- Tambunan,A.S.S., *denokrasi Indonesia*, (Jakarta: Yayasan kepada bangsaku 2005)
- Yani, Ahmad, *Pasang Surut Kinerja Legislatif*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2011)
- Yuliandri, *Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang berkelanjutan*,(Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 2010).
- Wahjono, Padmo., *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*; (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983)

II. Artikel

- Arinanto, Satya, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, Artikel ini disampaikan dalam acara Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Aula Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia (Jakarta: 18 Maret 2006)
- Attamimi, A.Hamid S., "WD-TAP MPR-Undang-undang Kaitan Norma Hukum Ketiganya" dalam Himpunan Laporan Hasil Pengkajian Bidang Hukum Tata Negara th 1980/1981-1981/1982
- Friedman, Lawrence W., *American Law: An Introduction*
- Jurnal Tata Negara Pemikiran untuk demokrasi dan Negara hukum, *Beberapa Teori Dalam Hukum Tata Negara*, vol. 1, No.1, Juli 2003 (Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI)
- Mekanisme penyusunan Rancangan Undang-Undang di Badan Legislasi DPR RI, *Badan Legislasi Priode 2009-2014*
- Slamet harianto & Rekan advokat, Konsultan Hukum dan Politik Media Online gagasan hukum artikel, legal opinion. implikasi Pembatalan UU BHP, diterbitkan 8 April 2010
- Urofsky, Michael., I, *Prinsip-prinsip Dasar Demokrasi*, dalam "Demokrasi", (Office of International Information Programs U.S. Departement of State, t.th.,)
- What Is Democracy?*, Information USA, Bureau of International Information Program, (Washington D.C, 2005)

III. Makalah

- Manan, Bagir, "*Pemahaman mengenai Sistem Hukum Nasional*" (Makalah, 1994)
- , "*Politik Perundang-undangan*", Makalah, 1995
- , "Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Makalah, 1994
- , "*Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan*", Makalah, 1994.
- , "*Pemahaman mengenai Sistem Hukum Nasional*" Makalah, 1994.
- Yara, Muchyar., *Mencari Model Demokrasi Ala Indonesia*, (makalah pada Simposium "Membangun Negara dan Mengembangkan Demokrasi dan Masyarakat Madani", yang diselenggarakan oleh Komisi Kebudayaan dan komisi Ilmu-Ilmu Sosial, 2006)
- Sunarmi, *Membangun Sistem Peradilan Di Indonesia*, Makalah Tahun 2004 Universitas Sumatera Utara

IV. Tesis, Disertasi, dan Data/Sumber yang Tidak Diterbitkan

- Arinanto, Satya, *Politik Hukum I*, (Program Pascasarjana Universitas Indonesia: 2010)
- , *Kumpulan Materi Presentasi Hukum (dikumpulkan dari berbagai reprensi)*, Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010.
- Attamimi, A.Hamid S., "*Peranan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*" (Disertasi, UI, 1990)
- Badan Legislasi DPR RI Priode 2009-2014, *Mekanisme Penyusunan Rancangan Undang-Undang di Bdan Legislasi DPR RI*
- "Demokrasi", Redaktur Eksekutif: George clack, Redaktur Pelaksana: Paul Malmud, Penata Artistik: Thaddeus A. Miksinski, Jr
- J.L.K, Valerine., *Methodo Penelitian Hukum*, (Universitas Indonesia, FH, Pascasarjana 2009)
- Mekanisme penyusunan Rancangan Undang-Undang di Badan Legislasi DPR RI, *Badan Legislasi Priode 2009-2014*.
- Simatupang, Dian Puji Nugraha, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta, Disertasi UI, 2011)

Sekretariat Jendral DPR RI, *Risalah Rapat-Rapat Rancangan Undang-undang tentang Badan Hukum Pendidikan, Buku Kesatu*, (Disusun oleh "Tim Kerja Penyusunan Risalah Rapat Pembahasan RUU Tentang BHP", 2009)

Surat Presiden Republik Indonesia kepada Ketua DPR RI tertanggal 21 Maret 2007

Syafarudin, *Teori-Teori Demokrasi dan dinamikannya*, Mata Kuliah "Teori Demokrasi", Mhs Pemerintahan, Reg.B, Smt Genap (IV), TAHUN 2009/2010

Zanibar, Zen, *Degulasi dan Konfigurasi politik di Indonesia suatu tinjauan dari sudut hukum tata negara*, Tesis, Jakra, Universitas Indonesia, 1997.

V. SURATKABAR

AR Brewer-Carias sebagaimana dikutip Gurita dan Elviandri (2007), *Kewenangan "Judicial Review" MPR*, Kompas, Senin 4 September 2000.

Koran Tempo 12 April 2007.

VI. WAWANCARA

Wawancara dengan Ibu Oki salah satu setap yang ikut serta dalam panitia antar departemen, Rabu, 18 Mei 2011. pada saat ini peneliti mencoba untuk bertemu dengan ketuanya tapi ketuanya sedang rapat di Batam dan di janjikan untuk bertemu pada hari Rabu berikutnya.

Wawancara dengan Ibu Julaiha yaitu staf bagian Hukum di Menteri Pendidikan pada tanggal 30 Mei 2011 di kantor Menteri pendidikan lantai 10.

Wawancara dengan Wicipto Setyadi pada hari Selasa 31 Mei 2011 di Kantor Menteri Hukum dan HAM gedung Perundang-undangan. Dalam wawancara ini juga disebutkan bahwa RUU dan Naskah Akademik yang diterima dari Menteri Pendidikan sangak banyak kesalahannya sehingga dia mesti membuat tin-tim lagi dalam memperbaiki penyusunan itu.

Maria Farida Indrati S, dalam kuliah teori perundang-undangan terkait pertanyaan yang diajukan masalah pembatalan undang-undang BHP

VII. PUBLIKASI ELEKTRONIK

<http://donxsaturniev.blogspot.com/2010/07/sistem-hukum-4-eropa-kontinental-civil.html>

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

hukum.uns.ac.id/downloadmateri.php.

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/democracy>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Democracy>

<http://mantrikarno.wordpress.com/2008/11/22/model-model-demokrasi/>

<http://mantrikarno.wordpress.com/2008/11/22/model-model-demo>

<http://www.ddii.acehprov.go.id>

<http://staff.blog.ui.ac.id/rani/2010/04/09/dampak-pembatalan-bhp/>

www.djpp.depkumham.go.id

www.law.stanford.edu/directory/profile/23

www.djpp.depkumham.go.id

[www.hukum.uns.ac.id/downloadmateri.php.](http://www.hukum.uns.ac.id/downloadmateri.php)

VIII. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*

-----, *Undang-undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, LN No 33 Th. 2007 dan TLN No 4700*

-----, *Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, LN No. 53 Tahun 2004 dan TLN No.*

-----, *Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, LN No. 82 Tahun 2011.*

-----, *Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional*

-----, *Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 Tentang Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, Rancangan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang, Rancangan peraturan pemerintah, dan Rancangan peraturan presiden,*

-----, *Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 61 Tahun 2005 tentang "Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional"*

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia* No. 08/DPR RI/I/2005-2006

-----, *Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, No. 2/DPD/2004 sebagaimana diubah terakhir dengan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 29/DPD/2005

-----, *Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia* Nomor: 01/DPR RI/I/2009-2010 tentang “Tata Tertib”

-----, *Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia* Nomor: 02B/DPR RI/II/2010-2011 tentang *Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Priode Tahun 2011*,

Mahkamah Konstitusi *Republik Indonesia*, *Putusan Mahkamah Konstitusi* Nomor: 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 .

-----, *Peraturan Mahkamah Konstitusi* Nomor 06/PMK/2005 2005 tentang *Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang*.

