

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG:
Analisis Terhadap Beberapa Undang-Undang
Tahun 2004 - 2009**

BUKU DUA

Penyunting :

Dr. Inosentius Samsul, S.H.,M.H.

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data Dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

2010

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG:
Analisis Terhadap Beberapa Undang-Undang Tahun 2004 - 2009**

Penyunting

Dr. Inosentius Samsul, S.H.,M.H.

Tata Letak

Sony Arifin

Desain Sampul

Ahans

Cetakan Pertama, Nopember 2010

ISBN: 978-602-8722-10-0

Diterbitkan oleh

Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

Alamat Penerbit

Gedung Nusantara I Lt. 2
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270
Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

All right reserved

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

SEKRETARIS JENDERAL DPR RI

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT., yang atas perkenan-Nya, para peneliti bidang hukum Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI dapat menyelesaikan tulisan ilmiahnya. Oleh karena itu, saya menyambut baik diterbitkannya Buku II tentang “POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG: Analisis Terhadap Beberapa Undang-Undang Tahun 2004 - 2009”, yang merupakan hasil analisis dari beberapa produk Undang-Undang yang telah dihasilkan oleh DPR periode 2004-2009.

Analisis terhadap beberapa produk Undang-Undang yang ditulis dalam buku ini merupakan hasil pemikiran ilmiah atau akademis dari beberapa aspek hukum, meliputi aspek Hukum Tata Negara/Hukum Konstitusi dan Hukum Pidana. Hal ini dimaksudkan sebagai pengembangan keahlian diri dan karir masing-masing peneliti. Di samping itu, buku ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Anggota Dewan pada khususnya dalam melaksanakan fungsi legislasi atau pembentukan undang-undang, dan masyarakat pada umumnya untuk dapat memahami lebih jauh berbagai aspek hukum dan implementasi dari Undang-Undang yang telah dihasilkan.

Akhir kata, saya mengucapkan terima kasih kepada para peneliti bidang hukum yang telah berupaya menuangkan pemikirannya dalam buku ini dan mendorong agar di masa mendatang dapat menghasilkan buku-buku lain.

Jakarta, November 2010

Dra. Hj. NINING INDRA SALEH, M.Si.

KATA PENGANTAR PENYUNTING

Produk Legislasi DPR menarik untuk dikaji didasarkan pada dua perspektif, yaitu perspektif legal normatif dan perspektif konten atau substansi dari produk legislasi itu sendiri. Dalam perspektif legal normatif fungsi legislasi ini semakin menarik, karena sejak memasuki reformasi dan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terjadi penguatan peran DPR dalam pembentukan Undang-Undang. Rumusan yang paling jelas adalah Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sedangkan dari perspektif konten atau substansi adalah menyangkut hasil atau *out put* dari fungsi legislasi tersebut. Secara kuantitatif, DPR periode 2004-2009 berhasil menyelesaikan sejumlah 199 undang-undang sebagaimana tergambar dalam tabel di bawah ini.

Produk Legislasi DPR
2004-2009

NO	Tahun	Jumlah UU
1	2004	33
2	2005	12
3	2006	23
4	2007	48
5	2008	56
6	2009	27
	JUMLAH	199

Kajian konten atau isi dari fungsi legislasi tidak saja berhenti pada jumlah undang-undang yang dihasilkan tetapi yang paling bermakna adalah isi dari

undang-undang tersebut. Isi dari undang-undang inilah yang mencerminkan kebijakan hukum atau politik hukum dari setiap produk legislasi DPR RI.

Moh Mahfud MD dalam disertasinya yang berjudul: *Perkembangan Politik Hukum: Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, FH UGM, 1993, hlm. 74 menempatkan politik hukum sebagai bagian dari kajian Ilmu Hukum, yaitu bagian dari Hukum Tata Negara (HTN). Namun, pada karya yang lain, Moh Mahfud MD menegaskan bahwa “politik hukum menjadi bagi dari studi Ilmu Hukum, dan jika dikaitkan dengan Pohon Ilmiah Hukum, studi politik hukum berada apda bagian batang/pohon Ilmu Hukum (Lihat Moh. Mahfud MD, *membangun Politik Hukum, Menengakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 2-4). Pemikiran lain dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo yang dengan tegas menyatakan bahwa apolitik hukum sudah diakui sebagai salah satu disiplin Ilmu Hukum di antara cabang-cabang lain, seperti sosiologi hukum, antropologi hukum, perbandingan hukum, sejarah hukum, psikologi hukum, dan filsafat hukum. (Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmun Hukum*, Cetakan ke-5, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 200).

Pendapat Moh Mahfud MD dan Satjipto Rahardjo jelas mengarah kepada pemikiran bahwa Politik Hukum merupakan bagian dari kajian ilmu hukum, atau bagian dari Ilmu atau bagian dari Pohon Ilmu Hukum. Dengan demikian, politik hukum tidak saja menjadi obyek kajian dari Hukum Tata Negara, tetapi juga pada semua ilmu hukum, baik hukum Tata Negara, maupun hukum pidana, ekonomi, dan hukum internasional, karena sesungguhnya isi atau norma yang terdapat dalam masing-masing undang-undang yang dihasilkan oleh DPR RI merupakan cerminan dari politik hukum atau kebijakan hukum dalam bidang tersebut.

Buku II kajian politik hukum produk legislasi DPR RI 2004-2009 terdiri dari 5 (lima) kajian politik hukum undang-undang bidang ekonomi (bagian pertama) dan 1 (satu) kajian politik hukum internasional (bagian kedua).

Bagian kesatu yaitu hukum ekonomi dimulai dari buku pertama Sdr Sulasi Rongiyati mengenai Politik Hukum Perpajakan Nasional Analisis Terhadap UU No.28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga UU No. 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Hasil kajian penulis menggambarkan bahwa Politik hukum perpajakan nasional melalui perubahan UU KUP merupakan langkah pembaruan hukum untuk menyesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat guna mendorong proses

pembangunan ekonomi melalui sektor perpajakan. Kebijakan yang menjadi dasar pemikiran perubahan UU KUP pada intinya merupakan keinginan dari pembentuk undang-undang yang menginginkan peningkatan pendapatan negara dari sektor pajak melalui penataan kembali sistem perpajakan nasional. Secara faktual, perubahan UU KUP didukung oleh masyarakat termasuk kalangan pengusaha yang menghendaki perbaikan sistem perpajakan baik dari sisi kesetaraan hak antara wajib pajak dan fiskus maupun peningkatan pelayanan perpajakan ke arah yang lebih kondusif. Dari sisi proses pembentukannya, UU KUP relatif terbuka terhadap masukan para pemangku kepentingan perpajakan. Di samping itu, penjabaran politik perpajakan nasional dalam UU KUP yang baru (UU NO. 28 Tahun 2007) secara garis besar menunjukkan komitmen pembentuk undang-undang untuk tetap pada *basic policy* yaitu kesetaraan wajib pajak dan fiskus serta peningkatan pelayanan perpajakan guna meningkatkan penerimaan pajak. Beberapa materi krusial dalam UU KUP menunjukkan sifat responsif seperti penguatan sistem *self assessment* yang mengedepankan keadilan dan kesetaraan hak, perlindungan kerahasiaan data-data wajib pajak, dan pemberian *sunset policy* sebagai salah satu bentuk kemudahan bagi wajib pajak. Pembentukan KPP juga menunjukkan sifat responsif pengaturan UU KUP secara normatif. Namun sifat responsif tersebut bergantung pula pada implementasi kinerja KPP yang ditunjukkan melalui sikap independensi lembaga tersebut.

Selanjutnya, buku kedua adalah Politik Hukum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang ditulis oleh Sdr. Denico Doly. Penulisnya menjelaskan bahwa suatu perusahaan tidak terlepas dari adanya pengusaha dengan pekerja. Adakalanya terjadi perselisihan antara pekerja dengan pengusaha. Perselisihan yang terjadi antara pengusaha dengan pekerja harus diselesaikan dengan jalan yang cepat, tepat, adil dan murah. Dalam menyelesaikan perselisihan Industrial maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Industrial. UUPHI ini merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1957 tidak lagi efektif dalam menyelesaikan perselisihan industrial.

Buku ketiga adalah tulisan Sdr. Luthvi Febryka dengan judul Penjamin Resi Gudang Di Indonesia: Analisis Politik Hukum Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang. Penulisnya menguraikan bahwa

UU No. 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang (selanjutnya disingkat UURG) telah mengundang suatu bentuk jaminan baru yaitu jaminan atas resi gudang. Keberadaan jaminan ini sangat bermanfaat bagi petani sebagai alternatif jaminan di samping jaminan yang telah ada. Pihak perbankan juga diuntungkan karena jaminan ini dapat menjadi suatu sumber penyaluran kredit baru. Jaminan resi gudang juga akan mengurangi ketergantungan petani terhadap subsidi dan bantuan dari pemerintah. Penulis sampai pada pendapat bahwa proses penyusunan UURG sudah responsif dan memenuhi prinsip-prinsip demokrasi ekonomi dalam Pasal 33 ayat 4 UUD 1945 kecuali dalam pembahasan BOL dan SEBI yang sangat normatif. Ketentuan jaminan dalam UURG juga telah memenuhi dua indikator karakteristik produk hukum responsif yaitu proses pembentukan yang partisipatif dan fungsi hukum yang aspiratif. Namun ada satu indikator yang tidak terpenuhi yaitu sangat membuka kesempatan pada pemerintah untuk melakukan penafsiran. Kelemahan proses dan materi UURG dapat dijadikan pertimbangan dalam penyusunan RUU perubahan terhadap UU ini.

Buku Keempat tentang Politik Hukum Pengaturan Bidang Usaha Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Penulisnya, Sdr. Dian Cahyaningrum mengungkapkan bahwa penanaman modal berperan penting untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mendatangkan banyak manfaat. Untuk itu Indonesia terus berupaya meningkatkan penanaman modal, yaitu dengan menciptakan iklim investasi yang kondusif diantaranya dengan membentuk UU Penanaman Modal yang baru yaitu UU No. 25 Tahun 2007. UU No. 25 Tahun 2007 sudah tidak membedakan lagi penanaman modal asing dan penanaman modal dalam negeri, selain juga mengatur berbagai hal yang dirasa penting di antaranya masalah bidang usaha atau jenis usaha penanaman modal. Politik hukum, yaitu tujuan dan alasan diaturnya bidang usaha tersebut adalah untuk menjabarkan lebih lanjut Pasal 33 UUD Tahun 1945 yang menjadi landasan perekonomian nasional; memberikan transparansi dan jaminan kepastian hukum kepada penanam modal dalam menentukan secara pasti pilihan bidang usaha kegiatan penanaman modal yang dikehendakinya; dan memberikan pedoman bagi pemerintah (aparatus yang berwenang) untuk mengeluarkan perijinan dan mensahkan pendirian perseroan. Dalam UU No. 25 Tahun 2007, bidang usaha diatur dalam Pasal 12. Dalam ketentuan tersebut, bidang usaha digolongkan menjadi tiga yaitu: bidang usaha

yang terbuka, tertutup, dan terbuka dengan persyaratan. Sedangkan bidang usaha yang tertutup dibagi menjadi dua yaitu bidang usaha yang tertutup untuk penanam modal asing; dan bidang usaha yang tertutup baik untuk penanam modal asing maupun dalam negeri. Pemerintah tidak boleh subyektif dalam menentukan kriteria, persyaratan, dan daftar bidang usaha yang tertutup dan yang terbuka dengan persyaratan, melainkan harus mengacu pada Pasal 12 UU No. 25 Tahun 2007 yang semata-mata ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Buku Kelima ditulis oleh Sdr. Shanti Dwi Kartika dengan judul Politik Hukum Perbankan Syariah di Indonesia Analisis Perbankan Syariah di Indonesia Pasca Diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (UU Perbankan Syariah) mengatur secara spesifik perbankan syariah terpisah dari pengaturan perbankan konvensional, namun masih memperbolehkan berjalannya *dual banking system* dalam sistem perbankan Indonesia. Penulis berpendapat bahwa substansi undang-undang perbankan syariah bersifat responsif, karena negara merespon aspirasi masyarakat yang dijalankan melalui mekanisme legislasi sebagai bentuk intervensi negara dalam regulasi, sehingga melahirkan *legal policy* berupa UU Perbankan Syariah sebagai produk hukum responsif. Karakteristik produk hukum responsif tercermin materi kelembagaan perbankan syariah dan hubungan perbankan syariah dengan Bank Indonesia, sebagai sistem yang integral antara *das sollen* dengan *das sein*. Lahirnya undang-undang ini mendorong perbankan konvensional dan perbankan syariah dapat berjalan beriringan dalam koridor masing-masing dan tidak dibuka lagi *islamic windows* maupun *office channeling* sebagai penerapan *dual banking system*. Bank umum konvensional yang menerapkan sistem syariah dalam unit usahanya harus memisahkan diri dari sistem perbankan konvensional yang telah diterapkan pada bank umum.

Bagian kedua mengenai Hukum Internasional terdiri dari satu buku yaitu ditulis oleh Novinati dengan judul “Implementasi Konvensi Tunggal Narkotika Terhadap Kebijakan Hukum Narkotika Sebelum dan Sesudah Keluarnya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2000 tentang Narkotika.” Hasil kajian penulis menggambarkan kebijakan politik hukum narkotika sebelum keluarnya UU No.35 Tahun 2000 tentang Narkotika memiliki beberapa kelemahan yang disebabkan oleh kelemahan UU No. 9 Tahun 1976 maupun UU No. 22 tahun 1997 yang tidak mengatur ketentuan mengenai tindak pidana narkotika

transnasional yang dilakukan di luar batas teritorial Indonesia. Kelemahan lain juga terdapat pada sistem pemidanaan dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1976 dan UU No.22 Tahun 1997, antara lain tidak ada pengaturan untuk tindak pidana yang diawali permufakatan jahat, terorganisasi, ancaman pidana bagi tindak pidana korporasi tidak jelas, tidak ada pengaturan tentang pembantuan tindak pidana narkoba, tidak ada perlindungan bagi pelapor, tidak menyebutkan hukuman minimalnya. Setelah adanya Undang-Undang No.35 Tahun 2009 tentang Narkotika, politik hukum kebijakan narkoba di Indonesia, melalui UU Narkotika yang baru ini telah dilakukan penambahan materi yang selama ini belum diatur di dalam UU yang lama (UU No. 22 tahun 1997), baik menyangkut Narkotikanya itu sendiri, maupun mengenai lembaga yang mempunyai wewenang untuk melakukan pencegahan terhadap penyalahgunaan Narkoba. Perubahan yang mendasar dilakukan pada aspek kelembagaan di mana diberikan penguatan terhadap kelembagaan yang menangani penyalahgunaan narkoba yang selama ini hanya mempunyai tugas dan fungsi melakukan koordinasi. Dalam Undang-Undang ini, BNN tersebut ditingkatkan menjadi lembaga pemerintah nonkementerian (LPNK) dan diperkuat kewenangannya untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan. Selain itu juga dilakukan perubahan terhadap ketentuan kewajiban rehabilitasi terhadap pecandu narkoba dan perubahan terhadap sistem pemidanaan.

Dari kajian politik hukum bidang ekonomi dan hukum internasional di atas, terlihat adanya upaya DPR RI melalui fungsi legislasi menuangkan kebijakan hukum melalui proses yang transparan dan partisipatif sesuai dengan karakter suatu undang-undang yang responsif. Ke depan penyelenggaraan pemerintahan yang semakin demokratis, dalam era reformasi turut menentukan proses pembentukan undang-undang di DPR RI. Apabila mekanisme yang transparan dan partisipatif tetap dipertahankan maka DPR akan mampu menghasilkan produk legislasi yang responsif terhadap kepentingan masyarakat dan tujuan pembangunan nasional.

Jakarta, November 2010

Dr. Inosentius Samsul, S.H, M.H

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG:
Analisis Terhadap Beberapa Undang-Undang
Tahun 2004 - 2009**

**Bagian Kesatu
Hukum Ekonomi**

Buku Kesatu:

Politik Hukum Perpajakan Nasional
Analisis Terhadap UU No.28 Tahun 2007
Tentang Perubahan Ketiga UU No. 6 Tahun 1983
Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan
(Sulasi Rongiyati)

Buku Kedua:

Politik Hukum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang
Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial
(Denico Doly)

Buku Ketiga:

Penjamin Resi Gudang Di Indonesia: Analisis Politik Hukum
Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang
(Luthvi Febryka Nola)

Buku Keempat:

Politik Hukum Pengaturan Bidang Usaha Dalam Undang-Undang
Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
(Dian Cahyaningrum)

Buku Kelima:

Politik Hukum Perbankan Syariah di Indonesia
Analisis Perbankan Syariah di Indonesia Pasca Diundangkannya Undang-
Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah
(Shanti Dwi Kartika)

Buku Keenam:

Politik Hukum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004
Tentang Jabatan Notaris
(Harris Yonatan Parmahan Sibuea)

Bagian Kedua :

Hukum Internasional

Implementasi Konvensi Tunggal Narkotika Terhadap Kebijakan Hukum
Narkotika Sebelum dan Sesudah Keluarnya Undang-Undang Nomor 35
Tahun 2000 tentang Narkotika
(Novianti)

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Sekretaris Jenderal DPR RI	iii
Kata Pengantar Penyunting.....	v
Daftar Isi	xiii

Bagian Pertama : Hukum Ekonomi

Buku Kesatu : Politik Hukum Perpajakan Nasional

Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007
Tentang Perubahan Ketiga UU No.6 Tahun 1983 tentang
Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan
(Sulasi Rongiyati)

BAB I	Pendahuluan.....	3
BAB II	Kerangka Pemikiran	7
BAB III	Analisis	11
BAB IV	Penutup.....	29
Daftar Pustaka	31

Buku Kedua : Politik Hukum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004
tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial
(Denico Doly)

BAB I	Pendahuluan.....	35
BAB II	Kerangka Pemikiran	39
BAB III	Analisis	45
BAB IV	Penutup.....	55
Daftar Pustaka	57

Buku Ketiga : Penjamin Resi Gudang Di Indonesia: Analisis Politik Hukum
Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi
Gudang
(Lutvi Febryka Nola)

BAB I	Pendahuluan.....	61
BAB II	Kerangka Pemikiran	65
BAB III	Analisis	73
BAB IV	Penutup.....	85
	Daftar Pustaka	87

Buku Keempat: Politik Hukum Pengaturan Bidang Usaha Dalam Undang-
Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
(Dian Cahyaningrum)

BAB I	Pendahuluan.....	91
BAB II	Kerangka Pemikiran	95
BAB III	Analisis	101
BAB IV	Penutup	111
	Daftar Pustaka	113

Buku Kelima : Politik Hukum Perbankan Syariah Di Indonesia Analisis
Perbankan Syariah Di Indonesia Pasca Diundangkannya
Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan
Syariah
(Shanti Dwi Kartika)

BAB I	Pendahuluan.....	117
BAB II	Kerangka Pemikiran	121
BAB III	Analisis Politik Hukum Perbankan Syariah	127
BAB IV	Penutup	139
	Daftar Pustaka	141

Buku Keenam : Politik Hukum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004
Tentang Jabatan Notaris
(Harris Yonatan Parmahan Sibuea)

BAB I	Pendahuluan.....	145
BAB II	Kerangka Pemikiran	149

BAB III	Politik Hukum: Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.....	155
BAB IV	Penutup.....	167
	Daftar Pustaka	169

Bagian Kedua : Hukum Internasional

Implikasi Konvensi Tunggal Narkotika Terhadap Kebijakan Hukum
Narkotika Sebelum dan Sesudah Keluarnya Undang-Undang Nomor 35
Tahun 2000 tentang Narkotika

(Novianti)

BAB I	Pendahuluan.....	173
BAB II	Kerangka Pemikiran	177
BAB III	Analisis.....	181
BAB IV	Penutup.....	189
	Daftar Pustaka	191
	Sekilas Tentang Penulis.....	193

