

Analisis Umum terhadap UU No. 16 Tahun 2006 dan UU tentang Dewan Pertimbangan Presiden

A. UU No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan: Ongkos Besar Pelembagaan Tenaga Penyuluh

Pergeseran paradigma pembangunan muncul dalam UU No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (SP3K). Pergeseran paradigma dimaksud menggantikan pendekatan *top down* dengan mendorong dan memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi partisipasi masyarakat, utamanya dalam kegiatan penyuluhan pertanian.

Tujuan pengaturan dan masalah yang ingin dipecahkan melalui UU ini nampak saling terkait dan ini semakin menjustifikasi urgensi UU No. 16 Tahun 2006. Identifikasi terhadap pihak yang diuntungkan dan pengaruh terhadap kelompok rentan telah memenuhi semua sasaran, sehingga implementasi UU akan mendapatkan dukungan publik yang tinggi. Catatan penting lainnya adalah pada saat penyusunan dan pembahasannya, UU tersebut telah mempertimbangkan dan disesuaikan dengan 14 (empat belas) UU terkait, yang mana kegiatan penyuluhan pertanian tersebar di berbagai UU dimaksud.

Penyusunan RUU SP3K disertai dengan naskah akademik. Tidak hanya sebagai justifikasi ilmiah, naskah akademik menjadi kekuatan RUU ini. Di dalamnya terangkum arah kebijakan penyuluhan pertanian dan telaah atas materi RUU.

Namun, penegakan UU SP3K ditengarai membebani anggaran negara. Sumber pembiayaan untuk kegiatan penyuluhan disediakan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) baik provinsi maupun kabupaten/kota secara sektoral maupun lintas sektoral. Hal ini terlihat pada Pasal 32 dan Pasal 33. Bahkan mencermati pola pembentukan Komisi Penyuluhan yang ada di tingkat pusat maupun daerah, termasuk juga Badan Koordinasi Penyuluhan, maka diperkirakan kehadiran beberapa institusi yang diamanatkan UU ini akan menyedot anggaran yang tidak sedikit.¹

Sebagian substansi UU SP3K menyimpan sejumlah permasalahan. Beberapa materi RUU diperkirakan akan menemui hambatan di tingkat aplikasi antara lain:

- a. Pasal 20 ayat (3) menegaskan keberadaan penyuluh swasta dan penyuluh swadaya bersifat mandiri untuk memenuhi kebutuhan pelaku utama dan pelaku

¹ Seperti yang terungkap dalam Laporan Ketua Komisi IV DPR dalam rangka pembicaraan tingkat II/pengambilan keputusan atas RUU tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, bahwa Pasal 8 mengamanatkan *pertama*, di setiap Departemen atau Kementerian yang bertanggung jawab di bidang pertanian, perikanan, dan kehutanan, perlu dibentuk badan yang menangani pertanian. *Kedua*, setiap gubernur perlu mengatur dan membentuk Badan Koordinasi Penyuluhan dan *ketiga*, setiap bupati atau walikota perlu mengatur dan membentuk Badan Pelaksana Penyuluhan setingkat eselon II dan Balai Penyuluhan di setiap kecamatan.

- usaha. Sifat kemandirian ini tidak dibarengi dengan pertanggungjawabannya kepada siapa karena kemandirian bukan berarti lepas kontrol dan akuntabilitas;
- b. Hal yang mungkin terlewatkan dalam UU ini adalah ketidakjelasan siapa yang menyusun materi penyuluhan. Pasal 27 ayat (1) hanya menyebutkan bahwa materi penyuluhan dibuat berdasarkan kebutuhan dan kepentingan pelaku utama dan pelaku usaha dengan memperhatikan kemamfaatan dan kelestarian sumber daya pertanian, perikanan, dan kehutanan, tanpa ada penyebutan siapa yang menyusunnya.
 - c. Pasal 34 ayat (3) mengintrodusir pembentukan organisasi profesi dan kode etik penyuluh yang difasilitasi oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap kinerja penyuluh. Namun terkait dengan pembentukan organisasi profesi dan kode etik penyuluh, UU ini tidak mengatur tentang:
 1. Siapa yang memeriksa dan mengadili pelanggaran kode etik profesi penyuluh? Akan diatur dimana?
 2. Bagaimana dengan keputusan organisasi profesi terkait dengan pelanggaran terhadap kode etik profesi penyuluh yang mengandung unsur pidana? Apakah menghilangkan tanggung jawab pidananya (lihat Pasal 36)?
 3. Akan ada di tingkat apa organisasi profesi penyuluh? Pusat atau daerahkah? Atau kedua-duanya? dan
 4. Siapa pula yang menyusun dan menetapkan susunan organisasi profesi penyuluh? Bagaimana pula dengan AD/ART-nya?
 - d. Pasal 35 ayat (4) mengatur tentang setiap penyuluh swadaya yang melakukan penyuluhan dengan materi teknologi tertentu yang belum mendapat rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan sertifikat sebagai penyuluh swadaya, kecuali materi teknologi yang bersumber dari pengetahuan tradisional. Muncul pertanyaan bagian mana dalam materi UU ini yang menyebutkan tentang mekanisme sertifikasi? Pasal 21 hanya mengatur persoalan pedoman peningkatan kompetensi penyuluh dan siapa yang memfasilitasi upaya peningkatan kompetensi tersebut. Di sini, peran pemerintah cukup dominan (melalui peraturan menteri). Padahal yang kita ketahui bahwa penyuluh swadaya merupakan penyuluh yang muncul dari kesadaran masyarakat, sehingga akreditasi untuk pelaku swadaya kurang tepat diberlakukan karena prestasi dan keunggulannya dinilai langsung oleh masyarakat. Sewaktu-waktu masyarakat dapat melakukan penolakan seandainya penyuluh tersebut kurang berkompeten atau tidak sesuai dengan tuntutan kompleksitas kegiatan penyuluhan pertanian.

B. UU tentang Dewan Pertimbangan Presiden: Wajah Baru Pembisik Presiden

Meskipun ruang lingkupnya berbeda, Undang-Undang SP3K dengan UU tentang Dewan Pertimbangan Presiden (DPP) memiliki kesamaan, yaitu keharusan alokasi baru anggaran negara, bahkan daerah. Kondisi ini sebagai konsekuensi logis dari implementasi Undang-Undang. Seperti halnya UU SP3K, UU DPP menghadirkan institusi baru yang pembiayaannya dibebankan pada APBN dan penempatannya pada anggaran Sekretariat Negara.

Lahirnya UU ini berorientasi mencegah terjadinya otokrasi, sekaligus memperkuat lembaga kepresidenan. Pemberian nasehat dan masukan kepada presiden dimaksudkan agar presiden dalam setiap pengambilan keputusan berdasarkan

pertimbangan yang matang dan cermat. Selama ini, presiden seringkali membuat lembaga atau merekrut seseorang untuk diangkat sebagai staf kepresidenan yang memberikan nasehat dan masukan kepada presiden. Keputusan presiden ini terkadang tumpang tindih (antara lembaga yang dibentuk dengan tugas dan wewenang menteri, atau badan-badan yang fungsinya memberi nasehat kepada presiden seperti Lemhanas, Dewan Maritim, Dewan Ketahanan Pangan, dan Komisi Hukum Nasional) dan kapan saja bisa dikeluarkan. Realitas seperti ini ditangkap oleh DPR dengan menginisiasi RUU Usul Inisiatif DPR tentang Dewan Penasehat Presiden. Bahkan laporan Ketua Panitia Khusus (Pansus) RUU tentang Dewan Pertimbangan Presiden dalam Rapat Paripurna DPR 7 Desember 2006 menyebutkan segala lembaga atau institusi pemerintah atau perorangan yang melaksanakan tugas kepenasehatan dan pertimbangan kepada presiden terkait pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara, harus dibubarkan. Selain itu, presiden wajib menata ulang dan mereposisi lembaga atau institusi yang ada sesuai dengan UU tentang Dewan Pertimbangan Presiden.

Mencermati proses pembahasan RUU DPP, salah satunya adalah betapa semaraknya proses partisipasi publik melalui rangkaian konsultasi publik di beberapa daerah dan seminar nasional yang diselenggarakan atas kerjasama Pansus RUU DPP dengan Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI). Padahal, bila kita pahami substansi UU ini, jelas pihak yang menjadi pemangku kepentingan adalah presiden sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan dan Sekretariat Negara. Jadi, berbagai kegiatan penjangkaran aspirasi masyarakat yang digelar di sejumlah provinsi tersebut cenderung mengabaikan kedudukan kelompok yang berpartisipasi dengan pihak yang akan diatur dalam UU DPP (belum lagi persoalan berapa banyak uang yang sudah dihabiskan untuk membiayai persiapan kegiatan).

Akan lain urgensinya ketika kita membicarakan UU Kewarganegaraan atau UU Sistem Jaminan Sosial Nasional, yang cakupan pemangku kepentingannya lebih luas dari UU DPP, sehingga kegiatan yang melibatkan suara publik perlu mendapatkan porsi yang lebih banyak. Rentang partisipasi menjadi poin strategis manakala kita ingin mendulang aspirasi masyarakat. Seberapa jauh tingkat kepentingan masyarakat dengan materi UU dan siapa pihak yang memiliki intensitas pengaturan paling banyak harus dijadikan pedoman awal ketika DPR ingin membuka ruang partisipasi publik.

Sekilas, Undang-Undang DPP dipahami sebagai amanat Pasal 16 UUD 1945. Namun ternyata, terselip persoalan yang akan mengancam keefektifitasan UU ini sendiri. UU tak menjelaskan dalam bidang apa saja DPP wajib memberikan pertimbangan kepada presiden. Dengan demikian, DPP juga bisa memberikan pertimbangan hukum. Ukuran yang dipakai Pasal 4 ayat (1) UU ini adalah pertimbangan kepada presiden "dalam rangka menjalankan kekuasaan pemerintahan negara". Padahal dalam menjalankan fungsi itu, presiden juga mendapat pertimbangan dari badan lain.

Dalam hal pemberian grasi dan rehabilitasi misalnya presiden mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat (1) UUD 1945). Bagaimana kalau pertimbangan DPP tidak sama atau bertentangan dengan pertimbangan Mahkamah Agung. Mana yang mengikat presiden? Sesuai amanat UUD 1945, DPR juga memiliki hak memberikan pertimbangan kepada presiden dalam hal pengangkatan duta besar (Pasal 13 ayat (2)), serta pemberian amnesti dan abolisi

(Pasal 14 ayat (2) UUD 1945). Pertanyaan yang sama bisa diajukan: pertimbangan mana yang mengikat presiden?

Permasalahan tidak berhenti pada ruang lingkup pertimbangan yang diberikan anggota DPP kepada presiden. Dalam UU ini ditemukan misalnya pada Pasal 6 ayat (1) tentang larangan bagi anggota DPP untuk memberikan keterangan, pernyataan, dan/atau menyebarluaskan isi nasihat dan pertimbangan kepada pihak mana pun. Larangan ini apakah ditujukan sebelum ataukah sesudah anggota DPP memberikan nasihat dan pertimbangannya? Selain itu, pasal ini juga kelihatan “banci” karena larangan dimaksud sama sekali tidak disertai dengan ketentuan sanksi apabila terjadi pelanggaran. Apakah kemudian sanksi yang diberikan bisa berupa pemberhentian dari jabatannya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 11 ayat (1) huruf e, yang mana presiden bisa memungkinkannya melakukan hal tersebut karena alasan-alasan tertentu (katakanlah misalnya anggota DPP menyampaikan isi nasihat dan pertimbangannya kepada pihak lain).