



PENATAAN SISTEM KETATANEGARAAN

- MEMPOSISIKAN PANCASILA
- REFORMULASI GBHN
- PENEPATAN MPR RI
- PENGUATAN DPD RI
- PENATAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN

BAMBANG SADONO

PENATAAN SISTEM KETATANEGARAAN

- *Memposisikan Pancasila*
- *Reformulasi GBHN*
- *Penepatan MPR RI*
- *Penguatan DPD RI*
- *Penataan Kekuasaan Kehakiman*

BAMBANG SADONO

PENATAAN SISTEM KETATANEGARAAN

Penulis:

Bambang Sadono

ISBN: 978-602-5676-46-8

Penerbit:

Badan Pengkajian MPR RI

Redaksi:

Gedung Bharana Graha Lt. 3

Kompleks MPR RI

Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6

Jakarta Pusat

KATA PENGANTAR

Semangat untuk melakukan amandemen kelima terhadap UUD NRI 1945, sebenarnya sudah muncul sejak amandemen itu sendiri dimulai tahun 1999. Secara teori ini mudah dimengerti, seperti yang dikemukakan Jeremi Bentham¹, bahwa hukum termasuk konstitusi selalu diukur dari manfaatnya bagi komunitas yang dilayaninya. Hukum pada akhirnya harus memuaskan dan memberi rasa bahagia pada masyarakat atau warga negara. Karena itu wajar jika hukum selalu mencari titik keseimbangan, yang menjadi kesepakatan seluruh atau setidaknya sebagian besar warga negara.

Hukum, menurut James M. Calvi² harus memberi manfaat bagi masyarakat. Karena itu hukum tidak bisa terlepas dari sistem politik, karena dengan hukum, misi politik dicapai dengan mengatur “*who get what, when, and how*”. Dengan undang-undang negara mengatur agenda dan program kerja, sekaligus mengatur birokrasi yang akan menanganinya. Hukum, terutama konstitusi juga harus merefleksikan nilai-nilai mendasar yang disepakati, misalnya soal hubungan negara dengan agama, toleransi dalam kehidupan berbangsa, kebebasan berkeekspresi, dan sebagainya. Calvi juga mengingatkan bahwa sistem hukum termasuk konstitusi, harus bisa menjadi prediktabilitas, yakni kemampuan memberikan gambaran apa yang akan dilakukan oleh orang maupun lembaga dalam kehidupan bernegara. Dengan saling mengetahui apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam interaksi kenegaraan, maka konflik dan ketidaktertiban bisa dihindari.

Proses pembaruan hukum bagaikan medan pertempuran, untuk memperebutkan nilai-nilai yang akan diunggulkan dan menjadi substansi hukum positif di suatu negara. Hukum positif selalu berubah dan akan mengukuhkan norma mana yang jadi pemenang dalam perdebatan para pembuat hukum. Hukum yang berlaku bisa penguatan, penguatan, atau pengembangan norma yang sudah ada. Bisa juga terjadi hukum yang lama ditinggalkan, karena sudah tidak sesuai lagi dengan nilai-nilai yang sudah berubah, atau ada kebutuhan baru akan norma yang lebih bisa menjawab tantangan yang ada.

Riddall dalam bukunya ***Jurisprudence*** (Ilmu Hukum) menulis “*much jurisprudence is written by philosophers, or by academic lawyers who have been influenced by the ways of philosophers*”.³ Hukum selalu mulai dari filosofi dan ideologi, karenanya jika peraturan perundang-undangan tidak konsisten dengan arah filosofi, ideologi, dan politik hukum suatu bangsa, cepat atau lambat pasti akan terkoreksi. Dalam bagian lain Riddall⁴ menulis “*the base of*

¹ Ward, Ian, 2014, Pengantar Teori Hukum Kritis (*An Introduction to Critical Legal Theory*), Bandung : Nusamedia, 171.

² Calvi, James V and Susan Coleman, 2017, *American Law and Legal System*, New York & London : Routledge

³ Riddall, JG, 1999, *Jurisprudence*, London: Butterworths, 3

⁴ Riddall, *ibid* hal 48

any legal system there is something which is “not law”, which is “pre-legal”, or “meta legal”. Karena itu konstitusi di suatu negara merupakan kelanjutan dari nilai-nilai yang *pre legal* tersebut, dan sekaligus harus memberi badan dari nilai-nilai yang semula sebagai *meta legal* yang abstrak.

Basis sistem hukum itulah yang disebut Hans Kelsen sebagai *grundnorm*, norma dasar. Dalam tafsir yang lain sebelum menjadi hukum positif harus ada sumber secara ideologis maupun sosiologis, yakni hukum kodrat. Inilah yang oleh Kaelan⁵ disebut, latar belakang sejarah, budaya, adat, agama, cita-cita, yang bagi bangsa Indonesia terumuskan dalam Pancasila. Pancasila inilah yang harus dirumuskan dalam sistem hukum untuk menata sistem ketatanegaraan. Konstitusi merupakan hukum dasar tertinggi di sebuah negara, sekaligus harus merupakan terjemahan atau penubuhan dari nilai dan norma norma dasar suatu bangsa. Konstitusi bagi Indonesia, yang kemudian akan diterjemahkan secara operasional dalam undang-undang, merupakan upaya perwujudan dari konsensus dasar dan disepakati yakni Pancasila. Karena itu bagi Kaelan penyempurnaan sebuah konstitusi harus diarahkan menuju pada pembangunan sistem hukum yang konsisten dan koheren terhadap sifat dan dasar negara, yang menurut Bung Karno disebut *philosofische grondslag*, yakni Pancasila. Karena itu menurut Kaelan⁶, Pancasila adalah sumber nilai dalam realisasi normatif dan praksis dalam kehidupan kebangsaan dan kenegaraan.

Sampai ditetapkan Keputusan MPR RI Nomor IV Tahun 2014, pendapat masyarakat terhadap amandemen UUD 1945, yang dilakukan empat tahap sejak 1999, masih terpecah tiga kelompok. Pertama, aspirasi yang menganggap UUD NRI 1945 perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat. Kelompok ini bisa menerima keinginan untuk merubah dalam konteks memperbaiki atau menyempurnakan amandemen yang sudah dilakukan. Kedua, aspirasi yang berpendapat kurang tepat apabila saat ini dilakukan perubahan kembali. Kelompok ini menganggap semua perubahan tersebut masih relevan, dan belum tiba saat yang tepat untuk melakukan amandemen ulang. Ketiga, aspirasi yang kurang setuju amandemen yang sudah atau dilakukan, dan ingin kembali UUD 1945 sebelum diamandemen, atau sering menyebut dengan UUD 1945 yang asli.

Untuk mengikuti aspirasi yang ingin melakukan penyempurnaan terhadap UUD NRI 1945, maupun yang ingin kembali pada UUD 1945 sebelum amandemen, prosesnya tetap harus melalui amandemen. Inilah yang menimbulkan pro dan kontra, termasuk munculnya gagasan untuk melakukan amandemen Pasal 37 UUD NRI 1945, sebelum proses amandemen substansinya bisa dilakukan.

⁵ Kaelan, 2013, Negara Pancasila, Yogyakarta : Paradigma 39-75

⁶ Ibid Kaelan, hal 465

Lepas dari pro dan kontra terhadap upaya amandemen kelima, termasuk substansi yang harus diprioritaskan jika amandemen itu benar-benar bisa dilaksanakan, melalui Badan Pengkajian alat kelengkapan MPR yang dibentuk pada periode 2014-2019, telah mempersiapkan berbagai rekomendasi jika amandemen itu bisa dilaksanakan. Namun melihat situasi politik yang berkembang, dalam periode ini amandemen tersebut masih belum memungkinkan untuk dilakukan.

Buku ini berisi catatan, persepsi, gagasan, maupun saran, yang saya kumpulkan selama memimpin Badan pengkajian MPR (2014-2018). Dari berbagai telaah, pengkajian, diskusi dengan para pakar, tokoh masyarakat, pimpinan partai politik, terbukti tidak mudah untuk melakukan perubahan UUD NRI 1945, baik secara prosedural maupun menyepakati substansi yang akan diubah. Mencapai dukungan lebih dari sepertiga anggota MPR untuk menjadi pendorong usulan perubahan, terbukti sangat sulit terjadi. Menyepakati materi yang akan diubah, dan menyamakan persepsi arah dan rumusan perubahannya juga belum pernah terlihat kebulatannya.

Walaupun tidak bulat sempurna, namun arah perbaikan atau penyempurnaan UUD NRI 1945 bisa dikelompokkan dalam lima kawasan besar, yakni *pertama* Revitalisasi Pancasila dan penegasannya sebagai dasar dan ideologi negara serta posisinya sebagai sumber tertib hukum; *kedua* reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan model GBHN; *ketiga* penataan lembaga MPR; *keempat* penataan lembaga DPD RI, dan *kelima* penataan lembaga Kekuasaan Kehakiman.

Pada akhirnya apapun yang akan disempurnakan pada konstitusi, substansinya adalah menjaga konsistensi dan koherensi antara undang-undang dasar dengan norma dasar yakni Pancasila. Pancasila sebagai pre atau meta legal dan sistem hukum Indonesia, selalu mencari jalan untuk maujud dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui konstitusi. Untuk memPancasilakan masyarakat, menurut Yudi Latif⁷, para penyelenggara negara melalui lembaga lembaga negara harus membuat kerangka regulasi, pedoman dasar, fasilitasi, dan monitoring agar pembudayaan Pancasila tersebut secara serempak bisa memenuhi sasaran dan mencapai tujuan yang dikehendaki. Dengan kata lain perwujudan Pancasila dalam bentuk undang undang yang lebih operasional, merupakan langkah bernegara yang strategis.

Naskah yang terkumpul di sini, bermula dari berbagai tulisan yang tersebar di berbagai media, makalah yang disajikan di berbagai seminar, dan bahan kuliah pada program Magister Hukum Universitas Semarang, tempat saya mengajar, sehingga dari segi struktur dan sistematika tulisan, terkesan berwarna warni. Bahkan duplikasi dalam beberapa bagian agak sulit dihindari, walaupun sudah diusahakan.

⁷ Yudi Latif, "Memanjurkan Pancasila", Kompas, 31 Mei 2019, hal 6

Mudah-mudahan catatan-catatan ini ada manfaatnya. Saya ingin berterimakasih pada pimpinan MPR RI, anggota dan pimpinan Badan Pengkajian MPR RI, anggota dan pimpinan Lembaga Pengkajian MPR RI, dan para sejawat pimpinan dan anggota DPD RI, periode 2014-2019, yang telah memberi kepercayaan pada saya untuk aktif ikut mempersiapkan bahan-bahan yang dibutuhkan untuk menyempurnakan UUD NRI 1945. Juga pada pimpinan Universitas Semarang, khususnya para sejawat di Program Magister Ilmu Hukum, khususnya para mahasiswa yang sekaligus menjadi ladang uji coba mendiskusikan berbagai catatan dan gagasan yang ada di buku ini.

Semarang, Juli 2019

Penulis,



Bambang Sadono

DAFTAR PUSTAKA

Calvi, James V and Susan Coleman, 2017, *American Law and Legal System*, New York & London: Routledge

Kaelan, 2013, *Negara Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma

Latif, Yudi, 2019, *Memajukan Pancasila*, Kompas, 31 Mei

Riddall, JG, 1999, *Jurisprudence*, London: Butterworths

Ward, Ian, 2014, *Pengantar Teori Hukum Kritis (An Introduction to Critical Legal Theory)*, Bandung: Nusamedia

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi.....	vii

Bagian I

Urgensi Amandemen Kelima UUD NRI 1945

01. Amandemen Ulang UUD NRI 1945.....	1
02. Amandemen Segera, Mungkinkah ?.....	8
03. Sejumlah Agenda Penyempurnaan Konstitusi.....	12
04. Kembali ke UUD 1945 Asli atau Amandemen Terbatas?.....	16
05. Inkonsistensi dan Inkoherensi sebagai Basis Amandemen Lanjutan	21

Bagian II

Memposisikan Pancasila

01. Memposisikan Pancasila dalam Sistem Ketatanegaraan	32
02. Problematika Pancasila sebagai Sumber Tata Hukum.....	37
03. Pancasila, Pilkada, dan Money Politic.....	52
04. Pancasila Basis Politik Hukum Indonesia.....	60
05. Matinya Idealisme dalam Pembuatan Undang-Undang.....	67

Bagian III

Reformulasi GBHN

01. Reformulasi GBHN dan Amandemen Jalan Tengah.....	75
02. Reformulasi GBHN, sebagai Resultante Politik.....	80
03. Haluan Negara dan Perencanaan Masa Depan.....	87
04. GBHN sebagai Sarana Pengamalan Pancasila.....	92
05. Haluan Negara sebagai Rujukan Haluan Pembangunan.....	100

Bagian IV
Penataan MPR RI

01. Menetapkan Posisi MPR RI	109
02. MPR sebagai Lembaga Negara Tertinggi, Mungkinkah?.....	114
03. Kontroversi Posisi Hukum Ketetapan MPR RI.....	120
04. MPR, Kedaulatan Rakyat, dan Reformasi yang Belum Selesai	129

Bagian V
Penguatan DPD RI

01. Politik Hukum DPD RI dalam Sistem UUD 1945 Paska Amandemen.....	138
02. Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).....	149
03. DPD RI Mau Dibawa Ke Mana ?.....	158
04. Relevansi Penguatan DPD RI (Sebuah Studi Perbandingan).....	165

Bagian VI
Penataan Kekuasaan Kehakiman

01. Mahkamah Agung, Judicial Review, dan Hirarki Per UU an.....	176
02. Mahkamah Konstitusi, Penjaga Konsistensi terhadap Pancasila.....	186
03. Komisi Yudisial, Rekrutmen Hakim, dan Pengawasan Peradilan.....	194
04. Posisi Kejaksaan dan Kepolisian dalam Konstitusi.....	202

Biodata Penulis.....	211
-----------------------------	------------

BAGIAN PERTAMA
MENUJU AMANDEMEN KELIMA

01. AMANDEMEN ULANG UUD NRI 1945⁸

A. AMANDEMEN KEBABLASAN

Salah satu pesan dari para senior Persatuan Purnawirawan ABRI (Pepabri), Persatuan Purnawirawan (PP) Polri, dan Legiun Veteran Republik Indonesia (LVRI) Kabupaten Purworejo, ketika saya meminta dukungan sewaktu mencalonkan diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), tahun 2014 adalah kesediaan membawa aspirasi untuk kembali mengamendemen UUD 1945. Sebenarnya, kegelisahan berkait hasil amendemen (2000-2003) tersebut, yang sebagian dianggap kebablasan, juga saya dengar dari berbagai kalangan yang lain.

Selain sebagai sesuatu yang normal, keinginan untuk kembali mengubah UUD NRI 1945 tersebut, memang sebagai perjuangan konstitusional dan demokratis kendati harus melewati proses panjang dan tidak sederhana. Apalagi secara teori, tata cara amendemen konstitusi Indonesia, tergolong sulit atau kaku. Memang salah satu pertimbangannya, adalah supaya konstitusi tidak gampang diubah. Menurut Strong⁹, banyak cara mengubah konstitusi, melalui proses persetujuan di lembaga parlemen, lewat referendum yakni bertanya pada rakyat, melalui kesepakatan nasional, dan melalui konvensi yang istimewa. Pada konstitusi yang kaku cara pengubahannya, biasanya prosedur pengubahannya sudah disediakan melekat pada konstitusi itu sendiri.

Walaupun tergolong sangat kaku, konstitusi Amerika Serikat juga tidak kebal amendemen. Merdeka di tahun 1776, UUD AS disahkan 1789, tahun 1791 amendemen pertama sudah dilakukan. Sampai sekarang sudah 27 kali amendemen, terakhir tahun 1992. Tidak mudah untuk melakukan amendemen yang diatur dalam Pasal V Konstitusi AS, amendemen hanya bisa dilakukan atas permintaan minimal 2/3 anggota DPR dan minimal 2/3 anggota Senat. Alternatif kedua, diminta oleh minimal 2/3 parlemen negara bagian. Hasil amendemen baru bisa dilaksanakan setelah disetujui oleh minimal 3/4 parlemen negara bagian. Begitu strategisnya amendemen konstitusi tersebut, setidaknya 10 amendemen pertama, menurut Michael Stoke Paulsen¹⁰, paket 10 amendemen pertama itu sering disebut sebagai konstitusi kedua, yang menjamin hak hak dasar warganegara

Keinginan mengamendemen konstitusi Indonesia harus terkait Pasal 37 UUD Negara Republik Indonesia (NRI) 1945 (demikian UUD 1945 setelah amendemen diberi nama resmi), antara lain ayat (1) mengenai usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan

⁸ Tulisan ini pernah dimuat di Harian *Suara Merdeka*, 10 Mei 2014. Dalam buku ini ada penambahan di sana-sini.

⁹ Strong, CF, terjemahan Derta Sri Widowatie, *Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan Sejarah dan Bentuk (Modern Political Constitutions. An Introduction to the Comparison Study of Their History dan Existing Form)*, Bandung : Nusamedia, 209

¹⁰ Paulsen, Michael Stoke and Luke Paulsen, 2015, *The Constitution An Introduction*, New York : Basic Books, 114

dalam sidang MPR bila diajukan sekurang-kurangnya sepertiga dari jumlah anggota majelis. Dalam ayat (2) yaitu usul perubahan pasal-pasal UUD diajukan secara tertulis dan ditunjukkan bagian yang diusulkan diubah beserta alasannya.

Melihat prosedur konstitusionalnya, apa pun muatan amendemen ulang tersebut, sebuah agenda harus dilakukan simultan, yakni pertama; mensosialisasikan gagasan supaya bisa diterima dan didukung minimal sepertiga anggota MPR, untuk periode 2014-2019, yakni sekitar 231 dari 692 anggota. Kedua; mempersiapkan materi atau bagian yang ingin diubah berikut alasan-alasannya, semacam naskah akademik yang mendasari perubahan itu. Untuk hal pertama, dibutuhkan kebersamaan guna meyakinkan para legislator, baik anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Melihat anangan perubahan seperti dipandu Pasal 37 UUD NRI 1945, gagasan paling radikal untuk kembali ke UUD 1945 asli, yang berarti mengamendemen seluruh (empat kali) perubahan, yakni pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002, agaknya sulit dilakukan. Kecil kemungkinan mengajukan amendemen dengan mengubah seluruh pasal yang telah diubah.

Kemungkinan yang lebih moderat adalah mengajukan perubahan secara fundamental terhadap pengaturan sendi-sendi kehidupan negara, baik konsep, institusi pelaksana, maupun sistem dan tata kerjanya. Bahkan menurut Denny Indrayana¹¹ tidak cukup hanya perubahan tambal sulam yang parsial, namun harus merupakan konsep perbaikan yang lebih komprehensif-menyeluruh. Justru perubahan secara parsial inilah yang menjadi titik lemah perubahan tahap demi tahap yang dilakukan saat amendemen empat kali antara tahun 1999 sampai 2002. Opsi ini lebih masuk akal, sebab selain mengakui banyak hal yang masih belum memuaskan dari hasil amendemen yang telah dilakukan, juga ada pengakuan dan penghormatan bahwa tak sedikit hal yang baik dan bermanfaat. Setidak-tidaknya semangat fundamental untuk mewujudkan sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis dan melindungi hak asasi manusia. Walaupun setelah sekitar 20 tahun dilaksanakan amendemen tersebut meninggalkan berbagai permasalahan yang solusi strategisnya hanya bisa dilakukan dengan kembali mengubah atau menyempurnakan UUD NRI 1945 itu.

B. PENYEMPURNAAN KEMBALI

Pasti akan ada banyak hal dan gagasan, bagian mana yang perlu diamendemen ulang. Misalnya yang termuat dalam Pokok-pokok Pikiran Forum Bersama Kaji Ulang Perubahan UUD 1945 yang antara lain ditandatangani oleh mantan Wapres Try Sutrisno, yang di antaranya berisi, pertama dari segi konsep selama 15 tahun reformasi telah terjadi

¹¹ Indrayana, Denny, 2009, "Urgensi Melanjutkan Perubahan UUD 1945" dalam Jalan Berliku Amendemen Komprehensif, Jakarta : Kelompok DPD di MPR RI

perubahan nilai-nilai Pancasila menjadi sistem kehidupan yang cenderung lebih liberalistik. Ini yang kemudian menuntut penyempurnaan kembali, setidaknya pasal-pasal sistem perekonomian, sistem pemilu, dan sebagainya.

Kedua secara institusional amendemen terhadap lembaga tinggi dan tertinggi negara telah menjadikan lembaga itu, termasuk lembaga baru yang dikreasi bukan saja hanya kontraproduktif melainkan juga menambah persoalan. Misalnya perubahan MPR yang semula memegang posisi sebagai lembaga pengemban kedaulatan rakyat sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara biasa. Juga pro-kontra dihapuskannya konsep mengenai GBHN.

Ketiga kehadiran lembaga tinggi negara, seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Komisi Yudisial (KY), yang banyak dinilai tidak diberi peran maksimal sehingga bisa berkontribusi optimal. Posisi Mahkamah Konstitusi (MK) juga banyak dipersoalkan karena hampir sama seperti lembaga tinggi negara lain, dan tidak jelas harus bertanggung jawab kepada siapa. Untuk itu menurut Saldi Isra¹² perlu dilakukan perubahan secara radikal terhadap UUD NRI 1945. Misalnya khusus kasus DPD RI, jika ingin menghadirkan sistem bikameral yang kuat dalam sistem pemerintahan, maka tidak bisa hanya dengan mengubah Pasal 22D.

Keempat dari segi sistem, amendemen yang sudah dilakukan, tidak mampu merekonstruksi kejelasan arah dan bentuk pemerintahan yang ingin dibangun, presidensial atau parlementer. Belum lagi sistem Otonomi Daerah yang menimbulkan berbagai eksese kontraproduktif, jauh dari harapan mempercepat pemerataan pembangunan dan perwujudan kesejahteraan rakyat.

Seperti yang dikemukakan Calvi¹³, hukum merupakan refleksi dari nilai nilai moralitas dan budaya dari masyarakat yang menghasilkan hukum tersebut, melalui perubahan social. *“as the social change, the law will also change”*. Perubahan hukum termasuk konstitusi tergantung pada kehendak mayoritas masyarakat atau bangsa itu sendiri.

C. MENATA LANGKAH

Sambil menjalankan agenda menata konsep dan gagasan materi perubahan, persyaratan formal proseduralnya juga harus dirancang. Minimal butuh 231 tanda tangan anggota DPR dan DPD. Artinya, pemangku kepentingan amendemen ulang harus secara

¹² Isra, Saldi, 2009, “Bikameral yang Efektif”, dalam Jalan Berliku Amendemen Komprehensif, Jakarta : Kelompok DPD di MPR RI, 42.

¹³ Calvi, James V and Susan Coleman, 2017, *American Law and Legal System*, New York & London : Routledge, 7

terencana melakukan sosialisasi dan advokasi agar para wakil rakyat menyambut gagasan perubahan dan kaji ulang UUD 1945 itu dengan penuh semangat.

Gerakan bisa dimulai dengan memperbanyak wacana publik, baik melalui media maupun grup diskusi di masyarakat, lembaga politik, atau kalangan perguruan tinggi. Gagasan harus bisa dikerucutkan jadi satu naskah mencakup seluruh gagasan, yang disistematisasikan sehingga menjadi daftar isian masalah (DIM). Daftar itu bisa disandingkan dengan pasal-pasal yang ingin diubah, draf perubahan, atau bahkan usulan draf pasal baru.

Dalam diskusi publik yang saya ikuti baik dalam ruang-ruang tertutup maupun melalui media sosial yang terbuka¹⁴, muncul aliran yang secara fanatik dan fundamental ingin kembali ke UUD 1945 sebelum amandemen secara mutlak. Seakan-akan semua masalah yang kemudian dihadapi bangsa ini, penyebabnya hanya tunggal yakni karena UUD 1945 diamandemen. Apakah masalah ideologi, politik, ekonomi, maupun sosial budaya yang dianggap menghadapi berbagai persoalan serius, jalan keluarnya harus kembali ke UUD 1945 yang asli. Bahkan secara bergurau Jimly Asshidiqie¹⁵ mengatakan, kalau pun terjadi bencana alam pun penyebabnya adalah amandemen UUD 1945.

Bahkan mengenai cara pun tidak lagi dipertimbangkan sisi konstitusionalnya. Ada yang menyebut meniru saat Presiden Sukarno mengembalikan UUD 1945 dengan cara mengeluarkan dekrit. Bahkan ada yang ingin memaksa MPR untuk melakukan pengembalian UUD 1945 sebelum amandemen tersebut dengan tekanan demonstrasi massal. Bahkan ada yang menyatakan kembali ke UUD 1945 asli itu tidak bisa ditawar, kalau pun akan ada langkah amandemen, harus dimulai dari titik nol lagi. Kemudian amandemen dilakukan secara adendum, dengan tetap menyertakan naskah aslinya.

Semangat kembali pada UUD 1945 sebelum amandemen kemungkinan besar diilhami pengalaman serupa yang pernah terjadi dalam praktek ketatanegaraan, saat Presiden Sukarno mengeluarkan Dekrit Kembali Kepada UUD Republik Indonesia Tahun 1945, dengan Keputusan Presiden Nomor 150, 5 Juli 1959. Pengalaman ketatanegaraan seperti itu kelihatannya tidak mudah terulang, karena situasi sosial politiknya memang berbeda. Menurut Soehino¹⁶, presiden terpaksa menempuh satu-satunya jalan dengan dekrit tersebut, karena lembaga Konstituante hasil Pemilu 1955, yang ditugasi untuk menyusun undang-undang dasar belum berhasil menjalankan tugasnya. Bahkan setelah disarankan oleh presiden agar kembali ke UUD 1945 juga tidak merespon, sehingga cenderung terjadi kebuntuan politik.

¹⁴ Penulis banyak mengikuti diskusi, seminar, workshop yang diselenggarakan oleh Badan Pengkajian MPR RI.

¹⁵ Jimly antara lain menyebutkan hal itu pada saat seminar tentang DPD RI di Jakarta, 13 Oktober 2016

¹⁶ Soehino, 2011, *Tertib Hukum Indonesia*, Yogyakarta : Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM, 5

Seharusnya cara mengembalikan UUD 1945 dengan dekrit lebih baik di jauhi, selain karena dari perspektif hukum tidak konstitusional, pengalaman membuktikan ketika Presiden Abdurrahman Wahid menggunakan dekrit, justru berbalik menjatuhkannya dari jabatan. Menurut Fahmi Idris¹⁷, dekrit Gus Dur 22 Juli 2001 yang membubarkan DPR, MPR, dan Golkar, atas fatwa Mahkamah Agung, dinilai oleh MPR bertentangan dengan konstitusi. Dekrit model Bung Karno tidak bisa diterapkan karena berbeda landasan konstitusinya, di bawah UUDS saat Dekrit 5 Juli 1959, presiden mempunyai kewenangan untuk membubarkan parlemen. Fahmi menyebut sebagai dekrit 22 Juli 2001 tersebut sebagai dekrit yang malu-malu ujungnya memalukan.

Apapun cara yang akan ditempuh, tampaknya kelompok yang menginginkan kembali ke UUD 1945 sebelum amandemen, tidak menata langkahnya secara sistematis. Misalnya dengan negosiasi yang serius dengan presiden, berkomunikasi dengan pimpinan atatau anggota MPR, termasuk fraksi-fraksi partai politik dan Kelompok DPD RI. Dan tak kalah pentingnya adalah melobi para pimpinan partai politik. Kalau melihat peta politik mutakhir, amandemen masih mungkin, walaupun berat. Sampai menjelang akhir tugas MPR RI 2014-2019, yang menjadi kecenderungan jika terjadi amandemen adalah amandemen terbatas, untuk mengembalikan sistem perencanaan pembangunan model GBHN. Badan Pengkajian MPR RI¹⁸ dalam kesimpulannya menyatakan perlunya amandemen terbatas melalui prosedur sesuai dengan Pasal 37, untuk menghidupkan kembali GBHN, sekaligus juga mengembalikan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN.

D. PENGALAMAN DPD RI

Ada baiknya dipertimbangkan pengalaman DPD RI¹⁹, yang gagal di tengah jalan ketika mengusulkan amandemen di tahun 2006, walaupun sudah mendapat persetujuan lebih dari sepertiga anggota MPR. Pada saat itu Pasal yang akan diajukan untuk diubah antara lain Pasal 22 D UUD NRI 1945, dengan mengusulkan perubahan ayat (1) yang menjadi : “Dewan Perwakilan Daerah memegang akekuasaan membentuk undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaranserta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dna sumberdaya ekonomilainnya, sertayang berkaitan dengan perimbangan keungan pusat dan daerah”. Ayat (2) diusulkan berubah menjadi : “ Dewan Perwakilan Daerah ikt membahas serta memberikan pertimbangan kepada Dewan

¹⁷ Idris, Fahmi, 2015, Konflik Interpretasi Konstitusi Konstitusi, di Balik Berbagai Peristiwa Politik di Era Awal Reformasi, Jakarta : MBPI, 229

¹⁸ Badan Pengkajian MPR RI, 2017, Urgensi GBHN dalam Penyelenggaraan Pembangunan Nasional, Jakarta : Badan Pengkajian MPR.

¹⁹ DPD RI, 2016, Menakar Arah Amandemen UUD 1945, Jakarta : Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan DPD RI, 8-9

Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”. Sedangkan ayat (3), diusulkan menjadi : “Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah untuk ditindaklanjuti”.

Usulan tersebut diajukan pada 9 Mei 2007, disertai pendukung yang ditandatangani oleh 238 anggota MPR, dari DPD dan DPR, sudah melebihi jumlah minimal yang dipersyaratkan oleh undang-undang dasar yakni 226 orang anggota. Namun rapat gabungan pimpinan MPR dengan fraksi-fraksi yang dilaksanakan 22 Mei 2007, tidak mengagendakan proses pembahasan selanjutnya usulan amandemen tersebut, tetapi menunggu sampai batas 90 hari sejak diusulkan apakah jumlah pengusul bertambah atau berkurang. Rekayasa politik baik diam diam maupun terang-terangan, tampak sampai batas waktu tanggal 7 Agustus 2007, ternyata dari jumlah 238 pada awal pengusulan akhirnya berkurang tinggal 216. Anggota dari FRaksi Partai Demokrat paling banyak yang mengundurkan diri yakni 23 orang. Akhirnya usulan sudah aborsi, sebelum sempat diproses lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

Badan Pengkajian MPR RI, 2017, *Urgensi GBHN dalam Penyelenggaraan Pembangunan Nasional*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR.

DPD RI, 2016, *Menakar Arah Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan DPD RI9

Idris, Fahmi, 2015, *Konflik Interpretasi Konstitusi Konstitusi, di Balik Berbagai Peristiwa Politik di Era Awal Reformasi*, Jakarta: MBPI.

Indrayana, Deny, 2009, “Urgensi Melanjutkan Perubahan UUD 1945” dalam *Jalan Berliku Amandemen Komprehensif*, Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI

Isra, Saldi, 2009, “*Bikameral yang Efektif*” dalam *Jalan Berliku Amandemen Komprehensif*, Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI

Paulsen, Michael Stoke and Luke Paulsen, 2015, *The Constitution An Introduction*, New York: Basic Books.

Soehino, 2011, *Tertib Hukum Indonesia*, Yogyakarta : Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM.

Strong, CF, terjemahan Derta Sri Widowatie, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan Sejarah dan Bentuk (Modern Political Constitutions. An Introduction to the Comparative Study of Their History dan Existing Form)*, Bandung: Nusamedia.

02. AMANDEMEN SEGERA, MUNGKINKAH?²⁰

A. MENUJU AMANDEMEN ULANG

Pro kontra soal amandemen UUD 1945 sudah berlangsung di masyarakat, juga terjadi di dalam lingkungan parlemen sendiri. Ada yang bersemangat, ada yang setuju amandemen terbatas, ada yang tidak setuju, ada yang ragu, ada yang tidak yakin amandemen bisa dilaksanakan pada perioden 2014-2019. Baik yang ingin mengubah secara bertahap dengan merevisi pasal-pasal yang disepakati, karena penyempurnannya dibutuhkan untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan, agar bisa lebih produktif dalam mencapai tujuan negara dan mewujudkan cita-cita bangsa. Dan ada pula yang tetap menghendaki kembali ke UUD 1945 sebelum amandemen secara mutlak. Namun juga ada yang ingin mempertahankan UUD NRI 1945 seperti yang ada saat ini, dengan alasan perubahan belum terlalu lama dilakukan²¹.

Badan Pengkajian MPR RI periode 2014-2019 yang ditugasi untuk mengkaji kemungkinan untuk menyempurnaan sistem ketatanegaraan, antara lain melalui perubahan undang-undang dasar segera menyusun sebuah rencana strategis (Renstra). Dalam Renstra tersebut sudah menyepakati sejumlah agenda yang perlu dikaji dan didalami, sehubungan berbagai aspirasi masyarakat yang mengusulkan penyempurnaan UUD 1945. Menindaklanjuti Rekomendasi MPR 2009-2014 yang termuat dalam Keputusan MPR RI Nomor IV/2014, ada beberapa agenda yang dimasukkan dalam agenda pengkajian, antara lain usulan mengenai penguatan MPR, penegasan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sumber segala sumber hukum, perumusan kembali konsep pembangunan semacam GBHN, penataan DPD RI, dan sebagainya.

Dalam konteks ini maka rekomendasi Rakernas PDI-P²² yang mengadopsi gagasan ketua umumnya Megawati Sukarnoputeri, mengenai penguatan MPR dan pengembalian konsep Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), bukan hal yang tiba-tiba, dan bukan tidak berkaitan satu sama lain. Pendapat dan gagasan mantan presiden RI tersebut, yang juga disambut oleh Presiden Jokowi, dan Ketua MPR RI Zulkifli Hasan tersebut, juga merupakan referensi utama bagi kesepakatan yang diambil dalam Badan Pengkajian MPR.

²⁰ Tulisan ini pernah dimuat di Harian *Suara Merdeka*, 19 Januari 2016, dengan judul "Amandemen UUD 1945 Tahun ini, Mungkinkah?", untuk kepentingan penerbitan ini ada beberapa perubahan kecil.

²¹ Lihat Keputusan IV/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR 2009-2014.

²² Rakernas PDIP 2016, "Jokowi-Megawati Kompak Bicara "Konsep Jangka Panjang", Sinyal Kembalinya GBHN?," *Solopos* 10 Januari 2016

Komunikasi Badan Pengkajian MPR RI dengan publik secara terbuka maupun melalui berbagai komunitas di seluruh Indonesia memang menunjukkan bahwa keinginan untuk mengembalikan konsep pembangunan model GBHN ini cukup kuat. Pengkajian telah dilakukan melalui media seminar, grup-grup diskusi, temu pakar, temu tokoh, workshop, dan sebagainya. Bukan hanya soal GBHN dan penguatan MPR yang dibahas, tetapi juga topik untuk penegasan kembali posisi Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara, penguatan DPD RI, penguatan sistem presidensial, penataan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan sebagainya.

B. AMANDEMEN, PERLUKAH?

Menurut kesimpulan Badan Pengkajian MPR, memang dari topik-topik yang dibahas tersebut, dan juga rekomendasi masyarakat pengusul ada yang solusinya harus melalui amandemen undang-undang dasar, misalnya penataan kembali MPR, penguatan DPD, dan sebagainya. Walaupun banyak pertanyaan, apakah gagasan PDI-P untuk mengembalikan konsep GBHN, atau dengan istilah program pembangunan semesta berencana, harus dilakukan dengan amandemen, apakah tidak bisa melalui penyempurnaan undang-undang, atau membuat undang-undang baru.

Masalah penataan kembali sistem Pemilu, menurut Hajriyanto Y Thohari²³ juga sudah waktunya didesain ulang. Sangat urgen untuk menterjemahkan diktum-diktum penting dalam pembukaan UUD 1945. Sejak awal reformasi tidak banyak yang memikirkan demokrasi dan sistem Pemilu yang bagaimana yang tepat, sesuai dengan budaya bangsa Indonesia. Demokrasi Indonesia agar memiliki basis kultural dan akar yang kuat haruslah demokrasi yang menjunjung tinggi musyawarah dan dibimbing oleh hikmat dan kebijaksanaan untuk mencapai kemufakatan. Sila keempat Pancasila harus diperjelas, walaupun pengaruh demokrasi liberal telah merasuk dalam praktek demokrasi kita.

Sebenarnya gagasan utama Megawati bukan hanya soal GBHN, bahkan mungkin GBHN hanyalah sebagai contoh kasusnya, tetapi yang lebih utama adalah penguatan lembaga MPR. Karena Megawati meyakini bahwa MPR merupakan lembaga negara yang memang khas Indonesia, yang didesain oleh para bapak bangsa sebagai model yang berbeda dari sistem yang sudah dikenal pada waktu itu, yakni sistem komunis atau sistem liberal. Karena maka PDI-P menyebut bahwa yang diperlukan adalah amandemen UUD, walaupun diberi catatan secara terbatas.

Makna terbatas ini karena usulan perubahan hanya bisa dilakukan dengan menyebutkan secara rinci pasal atau ayat yang akan diubah disertai alasan-alasannya, oleh

²³ Thohari, Hajriyanto Y, 2017, "Pemilu, Demokrasi, dan Kebudayaan", Jurnal Majelis Edisi 02, Jakarta : Badan Pengkajian MPR RI, 40-41

minimal sepertiga anggota MPR. Dari data anggota MPR sejumlah 692 orang yang terdiri dari Kelompok DPD 132, Fraksi PDIP 109, Golkar 91, Gerindra 73, Demokrat 61, Partai Amanat Nasional 49, Partai Kebangkitan Bangsa 47, Partai Keadilan Sejahtera 40, Partai Persatuan Pembangunan 39, Nasdem 35, dan Hanura 16, maka tidak ada satupun fraksi atau kelompok yang bisa mengajukan usul sendirian.

Secara matematis, PDI-P bisa mengajak DPD untuk langsung bisa mengajukan usulan, atau mengajak lebih dari satu fraksi yang lain. Pasti bukan hal yang sulit, karena gagasan untuk GBHN atau MPR, hampir menjadi kepedulian bersama seluruh fraksi dan Kelompok DPD yang ada di MPR. Hanya kemungkinan besar, masing-masing kekuatan politik di MPR juga mempunyai agenda tambahan, misalnya DPD RI pasti akan menambahkan agenda penguatan DPD di samping penguatan MPR.

Menanggapi dinamika pro kontra amandemen ulang UUD NRI 1945 tersebut, Mahfud²⁴ menganggap sebagai dinamika politik ketatanegaraan yang wajar terjadi. Walaupun menurut perkiraannya, jika pun terjadi amandemen ulang tidak akan banyak terjadi perubahan yang fundamental dan diamteral, karena faktor mendasar dan substansial sudah banyak disempurnakan pada keempat amandemen selama ini. "Adanya amandemen lagi, jika terjadi, diperkirakan hanya akan bersifat sistematisasi atau konsolidasi saja."

C. KAPAN BISA DILAKSANAKAN?

Dilihat dari kemungkinan pengusung dan materi yang diusulkan, amandemen UUD 1945, yang banyak diperkirakan sangat sulit dilaksanakan, ada kemungkinan tidak bisa menjadi kenyataan sampai berakhirnya masa jabatan MPR RI 2014-2019. Walaupun MPR sudah mengantisipasi dengan membentuk Badan Pengkajian, yang sudah mempersiapkan materi sekitar empat tahun, sampai catatan ini dibuat. Bahkan MPR juga sudah membentuk panitia ad hoc yang akan membahas materi mengenai GBHN dan non GBHN.

Dari segi teori, konstitusi yang ideal menurut Miriam Budiardjo²⁵, undang undang dasar tidak boleh terlalu mudah diubah, karena bisa merendahkan arti simbolik UUD itu sendiri. "Di lain pihak hendaknya jangan pula terlalu sukar diubah untuk mengadakan amandemen, supaya mencegah generasi mendatang merasa terlalu terkekang dan karenanya bertindak di luar UUD."

Menurut Indrayana²⁶, berbagai keraguan elite biasanya dikaitkan dengan mitos kotak pandora, artinya kalau peluang amandemen dibuka, dikhawatirkan akan menjadi

²⁴ Mahfud MD, Moh, 2010, Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi, Jakarta : Rajawali Pers, 48

²⁵ Budiardjo, Miriam, 2010, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 182

²⁶ Indrayana, Deny, 2008, Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan, Jakarta : Kompas, 126

pintu masuk berbagai agenda amandemen yang lain. Apapun penyebab resistensi terhadap gagasan perubahan, semangat untuk menyempurnakan UUD NRI 1945 melalui amandemen kelima harus tidak boleh berkurang.

Pertanyaannya kemudian kapan akan dilaksanakan ? Pertanyaan ini penting untuk MPR, karena diperlukan persiapan. Misalnya MPR harus melakukan komunikasi dengan para pimpinan partai politik, pimpinan lembaga negara, pimpinan organisasi kemasyarakatan, dan sebagainya. Secara internal juga harus mempersiapkan dukungan administrasi, termasuk keuangan, serta prosedur politis dan legalnya.

Waktu yang tersedia setiap tahun untuk sidang umum MPR lazimnya dilakukan bulan Agustus, seperti sidang tahunan yang telah pernah dilaksanakan. Jika dipersiapkan sejak awal masih cukup waktu untuk melaksanakan amandemen di tahun kedua atau ketiga MPR 2014-2019. Ternyata momen tersebut berlalu tanpa kesepakatan dan tanpa keputusan di MPR. Tahun 2017 konsentrasi politik sudah mulai terpecah dengan pelaksanaan Pilkada serentak. Mundur lagi tahun 2018, suasana politik akan semakin kurang kondusif karena persaingan pemilu legislatif, dan Pilpres di tahun 2019. Kendala waktu ini hanya bisa diatasi jika ada kemauan yang sangat keras dari masyarakat pada umumnya, dan komitmen elite politik mengenai pentingnya amandemen.

Sampai tahun 2019 tanda tanda untuk melaksanakan amandemen belum kelihatan. Tawaran sudah dibuka oleh PDI-P dengan usulan amandemen terbatas, fraksi terbesar di MPR setelah Kelompok DPD. Dan agaknya fraksi-fraksi di MPR ada kecenderungan untuk mendukung. Namun kesepakatan politik di kalangan elite belum tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam, 2010, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Indrayana, Deny, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta: Kompas
- Keputusan IV/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR 2009-2014
- Mahfud MD, Moh, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers
- Suara Merdeka, 2016, "Amandemen UUD 1945 Tahun ini, Mungkinkah?", 19 Januari
- Solopos, 2016 Rakernas PDIP 2016, "Jokowi-Megawati Kompak Bicara Konsep Jangka Panjang", *Sinyal Kembalinya GBHN?*, 10 Januari
- Thohari, Hajriyanto Y, 2017, "Pemilu, Demokrasi, dan Kebudayaan", *Jurnal Majelis Edisi 02*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 40-41

03. SEJUMLAH AGENDA PENYEMPURNAAN KONSTITUSI²⁷

A. MENIMBANG PERUBAHAN ULANG

Ada hal menarik dari rekomendasi politik Muktamar Ke-33 Nahdlatul Ulama (NU) di Jombang, 1-5 Agustus 2015. Pertama, partai politik harus menjadi pilar penyehatan demokrasi. Kedua, parlemen harus dikuatkan dan didewasakan dengan sistem perwakilan politik dan daerah yang sama-sama kuat. Ketiga, kembali merumuskan norma hukum yang tidak berakhlakul karimah.

Khusus menyangkut poin kedua selengkapnya berbunyi : "Penguatan dan pendewasaan demokrasi mengandaikan sistem keparlemenan yang menuntut representasi politik dan representasi kedaerahan sama-sama kuat, baik dalam fungsi legislasi, anggaran, maupun pengawasan. UUD 1945 memberikan kewenangan kepada DPD RI jauh lebih terbatas dibanding DPR RI sehingga sistem bikameral tidak berjalan dengan semestinya. Karena itu, NU mendorong kepada MPR melakukan amendemen terbatas untuk memperkuat fungsi dan kewenangan DPD sehingga keberadaannya optimal sebagai penyangga sistem ketatanegaraan yang kuat dan efektif."

Berbagai substansi yang perlu dipertimbangkan sebagai argumentasi mengubah UUD, menurut Firman Freedy Busroh²⁸, antara lain menterjemahkan paradigma kedaulatan rakyat dan penguatan demokrasi; menterjemahkan supremasi hukum; pembatasan kekuasaan lembaga negara dan menyeimbangkan konsep check and balances; melindungi hak azasi manusia; serta menjaga pluralism dan kemajemukan budaya bangsa. Berbagai argumentasi inilah yang dipertimbangkan Badan Pengkajian MPR, termasuk rekomendasi muktamar dari organisasi keagamaan terbesar di Indonesia tersebut.

Khusus mengenai posisi DPD, selain rekomendasi muktamar NU, sebelumnya juga ada hasil seminar MPR bekerja sama dengan UNS di Solo, 6 Agustus 2015. Dalam seminar itu, antara lain disimpulkan bahwa DPD dalam sistem ketatanegaraan dianggap oleh sebagian akademisi belum maksimal. Karenanya, diperlukan penguatan kewenangan lembaga tersebut melalui amendemen UUD NRI 1945. Menurut Teguh Yuwono²⁹, DPD masih berada di bawah bayang-bayang lembaga lain, terutama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Tak heran, katanya jika sejumlah pihak menganggap DPD sebagai wakil rakyat kelas kedua. Hal ini menjadi pertanyaan besar dalam teori politik kita karena seharusnya fungsi DPD tidak selemah itu."

²⁷ Tulisan ini pernah dimuat di *Harian Suara Merdeka* 12 Agustus 2015

²⁸ Busroh, Firman Freaddy dan Fatria Khairo, 2018, *Memahami Hukum Konstitusi Indonesia*, Depok : Rajawali Pers, 43

²⁹ *Harian Suara Merdeka*, "Penguatan Fungsi DPD Tergantung Proses Politik", 7 Agustus 2015.

B. SEJUMLAH AGENDA

Badan Pengkajian MPR sudah menyepakati sejumlah agenda yang perlu dikaji dan didalami, sehubungan berbagai aspirasi masyarakat yang mengusulkan penyempurnaan UUD 1945. Selain yang menyangkut penguatan DPD, ada usulan mengenai penguatan MPR, penegasan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sumber segala sumber hukum, perumusan kembali konsep pembangunan semacam GBHN, dan sebagainya.

Agenda penguatan MPR misalnya pernah dikemukakan Ketua Umum PDIP, Megawati Sukarnoputeri. Mantan presiden itu menyebut MPR tak bisa disamakan dengan DPR, DPD, atau lembaga kepresidenan. Mengapa kita tak mengembalikan pada marwahnya, MPR diletakkan sebagai lembaga tertinggi. Ketika amendemen UUD 1945 dilakukan, kata Megawati³⁰, seluruh mata batin kenegaraan seolah dikaburkan oleh kekuatan euforia demokrasi. Kekuasaan otoriter yang mendadak jebol, tidak memberi kesempatan untuk melihat sejarah dari sumber primer, khususnya keseluruhan gagasan ideal mengenai Indonesia merdeka,” katanya saat berpidato di Lemhannas.

Pikiran Megawati sejalan dengan sikap PBNU yang sudah dirumuskan sejak 2012, antara lain dalam poin ketiga yang menyebut, “Dalam upaya memperkuat kedaulatan rakyat maka status MPR sebagai lembaga tertinggi negara harus dipulihkan kembali. Karena itu amendemen UUD 1945 yang menempatkan MPR sebagai lembaga tinggi negara yang setara dengan lembaga tinggi negara lain harus diamendemen ulang.

Aspirasi mengenai pemikiran ulang mengenai posisi MPR dikaitkan penyusunan konsep perencanaan pembangunan semacam GBHN juga diajukan secara resmi oleh Forum Rektor Indonesia (FRI), dilengkapi naskah akademik berjudul “Mengembalikan Kedaulatan Rakyat.”

“Penyerahan naskah akademik bertujuan supaya wacana penyusunan GBHN mendapat telaah. Apabila Presiden, MPR, DPR, dan DPD menerima wacana itu maka beberapa implikasinya adalah memulihkan wewenang MPR dalam penyusunan GBHN dan penetapannya,” kata Ravik Karsidi, saat masih memimpin FRI³¹.

Menyambut berbagai aspirasi masyarakat tersebut, Ketua MPR, Zulkifli Hasan³² mempertimbangkan amendemen UUD 1945, serta penyempurnaan sistem ketatanegaraan. Ia meminta Badan Pengkajian dibantu Lembaga Pengkajian bekerja secara cepat agar dalam waktu dekat sistem ketatanegaraan bisa lebih sempurna.

³⁰ merdeka.com, 2015 “Megawati minta MPR kembali jadi lembaga tertinggi negara”, 28 Mei.

³¹ metrotvnews.com,, 2015 “Wacana Perlunya GBHN”, 2 Januari

³² Okezone. com, 2016, “Sambang Markas PDIP, Zulkifli Bahas GBHN Bukan Pilgub DKI”, 18 Agustus

C. AGENDA KAJIAN

Melakukan penyempurnaan undang-undang dasar bukan pekerjaan yang sederhana. Menurut Strong³³ konstitusi merupakan produk hukum yang proses pembentukannya memang berbeda dengan peraturan hukum yang lain. Demikian juga proses untuk perubahannya membutuhkan syarat-syarat yang ketat. Inilah yang kemudian melahirkan istilah konstitusi yang fleksibel, yang tidak terlalu sulit cara mengubahnya, dan konstitusi yang rigid atau kaku, yang untuk mengubahnya diperlukan syarat-syarat yang berat. Dan kebanyakan konstitusi modern, masuk dalam kategori kaku ini. Walaupun tidak seberat persyaratan amandemen konstitusi di Amerika, UUD NRI 1945 termasuk konstitusi yang kaku. Berkaca pada pengalaman Amerika, konstitusi yang sulit itupun, jika rakyat melalui parlemennya, telah mengubah konstitusinya sejak disahkan pada tahun 1789 sebanyak 27 kali.

Sambil menunggu datangnya momentum politik untuk menyempurnakan kembali konstitusi, Badan Pengkajian MPR terus menyerap aspirasi masyarakat, termasuk dari akademisi, tokoh masyarakat, pimpinan partai politik, lembaga negara dan sebagainya. Kajian tersebut walaupun masih akan terus diperdalam, namun untuk sementara hasilnya sudah dilaporkan da rapat gabungan MPR 22 Agustus 2016. Dari segi substansi materi yang perlu dipertimbangkan, yang memerlukan amandemen adalah agenda untuk merevitalisasi Pancasila, Reformulasi GBHN, Penetapan MPR, dan Penguatan DPD, dan penataan Kekuasaan Kehakiman.

Sementara itu kajian mengenai prosedur dan tata cara perubahan UUD 1945 paska amandemen juga dilakukan. Karena jika dilakukan amandemen kelima ini merupakan pengalaman pertama, menggunakan pasal 37 UUD NRI 1945. Perubahan dilakukan secara adendum, yakni hanya dengan cara menambahkan ketentuan yang baru, tanpa menghilangkan pasal-pasal yang sudah ada sebelumnya. Ini seperti praktek yang terjadi dalam amandemen Konstitusi di Amerika Serikat.

Selain keempat topik yang sudah dikaji dan dirumuskan oleh Badan Pekerja MPR, sejumlah topik lain yang punya kemungkinan untuk menjadi materi amandemen juga dikaji. Misalnya mengenai pelaksanaan demokrasi berdasarkan Pancasila yang difokuskan pada sistem Pemilu. Juga mempertajam kajian sistem pemerintahan presidensial. Ketetapan MPR yang saat ini berlaku juga menjadi topik kajian untuk memperkuat pendalaman mengenai posisi ketetapan MPR. Kemungkinan membuat undang-undang terpisah bagi

³³ Strong, CF, terjemahan Derta Sri Widowatie, Konstitusi Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan Sejarah dan Bentuk (*Modern Political Constitutions. An Introduction to the Comparative Study of Their History dan Existing Form*), Bandung : Nusamedia.

MPR, DPR, dan DPD sebagai pelaksanaan amanat UUD NRI 1945, termasuk yang dikaji dengan lebih intens.

DAFTAR PUSTAKA

Busroh, Firman Freaddy dan Fatria Khairo, 2018, *Memahami Hukum Konstitusi Indonesia*, Depok: Rajawali Pers.

Harian Suara Merdeka, 2015, *Penguatan Fungsi DPD Tergantung Proses Politik*, 7 Agustus

Harian Suara Merdeka, 2015, *Sejumlah Agenda Penyempurnaan Konstitusi*, 12 Agustus

Merdeka.com, 2015, *Megawati minta MPR kembali jadi lembaga tertinggi negara*, 28 Mei

Metrotvnews.com, 2015, *Wacana Perlunya GBHN*, 2 Januari

Okezone. com, 2016, *Sambang Markas PDIP, Zulkifli Bahas GBHN Bukan Pilgub DKI*, 18 Agustus

04. KEMBALI KE UUD 1945 ASLI ATAU AMANDEMEN TERBATAS?³⁴

A. TERMINOLOGI TERBATAS

Semua fraksi di MPR RI sepakat untuk mempertimbangkan kemungkinan reformulasi sistem perencanaan pembangunan model GBHN. Ini setidaknya tercermin dari laporan Badan Pengkajian MPR yang sudah disampaikan dalam rapat gabungan 22 Agustus 2016. Isyarat itu sebelumnya juga disampaikan Ketua MPR RI Zulkifli Hasan saat sidang tahunan MPR 16 Agustus 2016, bahkan kemudian disambut baik oleh Presiden Joko Widodo. Dibutuhkan haluan negara untuk mengelola negara yang besar dan heterogen ini.

Hanya keinginan untuk menjadikan pengembalian haluan negara tersebut sebagai amandemen yang terbatas belum memperoleh kesepakatan yang bulat, walaupun Badan Pengkajian menyimpulkan bahwa topik GBHN mendapatkan dukungan paling kuat untuk dihadirkan kembali dalam sistem ketatanegaraan di masa depan. Apalagi jika kehadiran kembali GBHN itu sekaligus juga memberi kewenangan pada MPR untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur.

Terminologi amandemen terbatas memang bisa dimengerti, supaya kewenangan yang secara konstitusional memang ada pada MPR, tidak menimbulkan kegaduhan politik yang kontra produktif. Sebenarnya tanpa diminta melakukan amandemen terbatas pun, prosedur untuk melakukan perubahan undang-undang dasar saat ini hampir pasti dilakukan dengan cara sangat terbatas. Menurut Fatwa³⁵ persyaratan amandemen dengan menyertakan argumentasi perubahan pada pasal atau ayat tertentu yang akan diubah, sekaligus merupakan limitasi agar agenda perubahan tidak melebar ke mana-mana. Persyaratan yang ketat tersebut memang dimaksudkan agar UUD tidak mudah diubah, walaupun tetap membuka kemungkinan untuk melakukan perubahan menyesuaikan dengan keberagaman pemikiran yang berkembang di masyarakat.

Dengan pembatasan yang ketat pada Pasal 37 UUD Negara Republik Indonesia 1945 (nama resmi UUD 1945 setelah amandemen), hanya usulan yang disepakati oleh minimal sepertiga anggota MPR dengan menyebutkan pasal atau ayat yang akan diubah dan alasannya, yang bisa diagendakan untuk dibahas. Ini artinya sedikitnya 231 anggota harus membubuhkan tanda tangan. Jumlah ini bukan jumlah yang mudah dicapai, karena tak ada satupun fraksi atau kelompok di MPR yang mempunyai anggota sejumlah itu. Paling besar

³⁴ Tulisan ini pernah dimuat dalam Majalah *Gatra* 28 September 2016, untuk penerbitan ini ada revisi kecil di sana-sini.

³⁵ Fatwa AM, 2009, Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945, Jakarta : Kompas, 42

Kelompok DPD dengan 132 anggota, kemudian Fraksi PDIP 109 anggota dan Fraksi Partai Golkar 91 anggota.

Dengan seting seperti ini pasti tidak mudah masing-masing fraksi untuk mendapatkan kesepakatan. Karenanya ada yang berpendapat, kalau ada amandemen, pertama kali yang harus diubah lebih dulu adalah Pasal 37 itu sendiri, supaya tidak mempersulit secara prosedural, dan bisa membuka pintu masuk amandemen yang substansial. Karena itulah rumor “kotak pandora”, jika peluang amandemen dibuka akan membuat banyak agenda berhamburan agak tidak masuk akal. Karena itu, tidak perlu anggota MPR harus didikte agenda apa saja yang boleh diajukan atau tidak diajukan, untuk kebutuhan penyempurnaan sistem ketatanegaraan yang direkomendasikan oleh MPR periode 2009-2014 melalui Keputusan Nomor IV tahun 2014.

Inilah yang menjadikan rekomendasi Badan Pengkajian, untuk dipertimbangkan anggota MPR dalam mengusulkan penyempurnaan UUD, karena mendapat banyak respon di masyarakat, selain reformulasi GBHN, penataan kewenangan MPR RI, DPD RI, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, juga penegasan posisi Pancasila.

B. KEMBALI KE UUD 1945 ASLI

Semangat untuk mengembalikan GBHN, mengandung konsekuensi bentuk hukum yang lebih tinggi dari undang-undang. Karena kalau cukup dengan undang-undang, Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) saat ini sudah diwadahi dalam bentuk undang-undang. GBHN didesain posisinya lebih tinggi dari itu, jadi bentuknya semacam ketetapan MPR atau yang mengusulkan dalam bentuk peraturan MPR. Konsekuensi lanjutannya harus ada perubahan UUD 1945, untuk memposisikan kewenangan menetapkan GBHN. Setidaknya sudah ada dua tema strategis yang memerlukan akomodasi dalam undang-undang dasar, yakni Haluan Negara dan penataan lembaga MPR.

Khusus untuk MPR, memang ada logika yang aneh, yang selama ini berkembang, yang mengatakan bahwa posisinya sebagai lembaga negara sama dan sejajar dengan dengan lembaga negara seperti presiden, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan Komisi Yudisial. Dasarnya perbedaan antara pengaturan dan UUD sebelum amandemen yang menyebut “kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR” diubah menjadi “kedaulatan di tangan rakyat dilaksanakan menurut UUD”. Isitilah menurut UUD ditafsirkan semua lembaga yang disebut, dianggap berposisi sama. Padahal masing-masing berbeda fungsi dan pembentukannya. Presiden, DPR, dan DPD dipilih langsung oleh rakyat, secara konstitusional ketiga lembaga inilah pemegang langsung kedaulatan rakyat. Lembaga negara lain seperti BPK, MA, MK, dan Komisi Yudisial merupakan lembaga turunan yang

dibentuk oleh lembaga negara yang dipilih langsung tersebut. MPR selain mempunyai fungsi paling strategis dalam mengubah dan menetapkan UUD, juga merupakan gabungan lembaga pilihan rakyat yakni DPR dan DPD RI.

Inilah yang menyebabkan Badan Pengkajian MPR yang menjalankan tugasnya berpegang teguh pada Rekomendasi MPR 2009-2014, setelah berusaha menyederhanakan tema yang mendesak untuk ditangani MPR, selain GBHN dan penataan MPR, juga penataan DPD RI, penegasan posisi Pancasila, dan penataan lembaga kekuasaan kehakiman. Melihat prosedur amandemen, maka keluar dari lima tema tersebut lebih sulit lagi untuk dikompromikan. Sedangkan untuk menerima semua agenda yang sudah disiapkan kajiannya saja pasti tidak mudah.

Di luar prosedur konstitusional yang ditempuh di MPR saat ini, di kalangan masyarakat juga ada yang tidak sabar. Ada yang meminta dekrit untuk kembali langsung ke UUD 1945 sebelum amandemen. Bahkan ada yang mulai menawarkan untuk mengepung MPR untuk memaksa kembali ke UUD 1945 yang asli. Romantisme dekrit yang dikeluarkan oleh Presiden Sukarno telah membuai kelompok yang menganggap UUD 1945 asli merupakan obat yang paling manjur untuk mengobati semua penyakit Indonesia saat ini dan masa datang. Walaupun sesungguhnya amandemen yang antara lain ingin mengembalikan GBHN, posisi MPR, dan penegasan Pancasila, penguatan DPD, dan sebagainya, bisa dianggap sebagai pengembalian sebagian substansi prinsip prinsip pokok dari UUD sebelum amandemen.

Deny Indrayana³⁶ juga mengingatkan upaya kembali ke UUD 1945 sebelum amandemen agar dicegah, karena menimbulkan persepsi akan mengembalikan ke sistem otoritarian. Gerakan kembali ke UUD 1945 yang asli, bisa menimbulkan tuduhan mengembalikan sistem antidemokrasi, yang telah banyak diperbaiki dengan empat kali amandemen, antara lain dengan memasukkan pasal-pasal yang memberi jaminan perlindungan hak azasi manusia. Keberatan tentang prosedur amandemen juga sudah terjawab dengan mekanisme perubahan yang diatur dalam UUD 1945 itu sendiri yang digunakan oleh MPR hasil pemilu 1999 untuk melakukan 4 kali perubahan tahun 1999-2002.

C. WARISAN ORDE BARU

Posisi amandemen terbatas, dalam pengertian yang disepakati anggota MPR, antara lain dengan pengembalian GBHN, juga diwarnai dengan "Orde Baru phobia". Majalah Tempo dalam tajuknya pada edisi 4 September 2014 menulis "Jangan Mundur ke GBHN". Antara lain menulis jika itu terjadi gagasan menghidupkan kembali GBHN bisa menjadi

³⁶ Indrayana, Deny, 2008, Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan, Jakarta : Kompas, 118.

pintu masuk amandemen konstitusi. MPR bisa tergoda untuk mengganti sistem pemilihan presiden dari pemilihan langsung menjadi penunjukan oleh MPR, seperti pada era Suharto.

Sebenarnya sebagai wacana besar, hal-hal ini normal saja. Hanya sepanjang pembahasan dan pengkajian di MPR bersama masyarakat maupun para akademisi, tak ada wacana untuk mengubah pemilihan langsung presiden. Bahkan haluan negara dan GBHN lebih diarahkan pada konsistensi dan kesinambungan perjalanan bangsa ke depan. Agar tetap memberi kesempatan pada kreativitas pemerintahan presidensial maka yang dirumuskan hanya bagian-bagian strategis, mendasar, dan berorientasi jauh ke depan. Detilnya bisa dirumuskan dalam bentuk undang-undang atau peraturan pemerintah.

Tampaknya memang diperlukan usaha yang simultan dan massif. Selain pematangan konsep bagi para anggota MPR yang mempunyai hak konstitusional dalam pengusulan amandemen, diskusi intensif pasti harus dilakukan di fraksi dan kelompok masing-masing. Komunikasi elite politik bukan saja antar pimpinan fraksi dan kelompok, tetapi juga pucuk-pucuk pengambilan kebijakan di partai politik dan pimpinan DPD yang mengendalikan fraksi dan kelompoknya masing-masing. Bahkan juga komunikasi pimpinan MPR, presiden, pimpinan ormas, lembaga negara, tokoh masyarakat, akademisi, dan sebagainya diperlukan langkah yang kongkret.

Secara teori, hukum termasuk undang-undang dasar merupakan wujud dari kesepakatan politik yang ada. UUD diamandemen karena keinginan politik mayoritas. Ketika kesepakatan politik yang diwakili oleh para anggota MPR juga menghendaki penyempurnaan konstitusi, hal itu juga tidak mungkin dicegah. Perubahan lebih mungkin dilakukan secara konstitusional melalui prosedur yang disediakan oleh konstitusi itu sendiri. Daripada melalui gerakan politik ekstra parlemen yang pasti tidak demokratis, dan jauh dari semangat negara hukum.

Memang ada teori yang menyebut untuk melakukan perubahan sistem ketatanegaraan secara fundamental, diperlukan suasana politik yang cukup dominan untuk melakukan tekanan agar terjadi perubahan. Revolusi atau reformasi, sering menjadi latar terjadinya amandemen konstitusi. Bahkan pengalaman amandemen yang pernah terjadi di Indonesia juga didahului oleh perbenturan politik yang cukup keras. Namun situasi serba galau dan tergesa-gesa seperti itu sekaligus juga dituduh sebagai penyebab penataan sistem yang tidak sempurna, dan di sana-sini menyisakan persoalan baru. Karena itu ada yang menginginkan agar perubahan dilakukan dalam situasi yang lebih longgar, demokratis, dengan diskusi yang lebih terbuka, dengan membuka hadirnya semua argumentasi secara adil dan lengkap. Amandemen Konstitusi Amerika Serikat sering dijadikan rujukan perubahan adendum semacam ini.

Sekarang pilihannya amandemen yang masuk akal sesuai kebutuhan, kembali ke UUD 1945 sebelum amandemen yang lebih sulit dilaksanakan secara konstitusional, atau berhenti tidak melakukan apa-apa, karena takut bayang-bayang keadaan akan menjadi lebih buruk. Setidaknya menurut Fatmawati³⁷, dalam pelaksanaan fungsi legislasi, kewenangan DPR, DPD, dan pemerintah harus diatur ulang. Dengan menghadirkan lembaga DPD, harus sekaligus mengambil kelebihan-kelebihan yang ditawarkan oleh sistem bicameral, dengan tetap memperhatikan budaya dan kepentingan nasional, terutama yang menyangkut pembuatan kebijakan nasional yang memperhatikan perspektif daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press.

Fatwa AM, 2009, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas.

Indrayana, Deny, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta: Kompas.

Majalah Gatra, 2016, *Kembali ke UU 1945 Asli atau Amandemen Terbatas?*, 28 September

Majalah Tempo, 2014, *Jangan Mundur ke GBHN*, 4 September

³⁷ Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Jakarta : UI Press, 358.

05. INKONSISTENSI DAN INKOHERENSI SEBAGAI BASIS AMANDEMEN LANJUTAN

A. AMANDEMEN 1999-2000

Secara politis amandemen sebuah konstitusi atau undang-undang dasar bisa menggunakan teori KC Wheare³⁸ dalam bukunya *Modern Constitutions*, bahwa hukum atau undang-undang merupakan kompromi realitas politik. Wheare menegaskan bahwa konstitusi sebagai resultante atau kesepakatan politik yang dibuat sesuai dengan kebutuhan dan situasi tertentu. Ini berarti, isi konstitusi harus selalu sesuai dengan situasi dan kebutuhan masyarakat, karena itu dapat diubah melalui resultante baru jika situasi dan kebutuhan masyarakat yang dilayaninya berubah. Artinya hukum apapun bisa dibuat, termasuk amandemen undang-undang dasar, jika mayoritas kekuatan politik memang menghendaki.

Jadi konstitusi bukan masalah salah dan benar karena merupakan pilihan politik berdasarkan kesepakatan pada saat hukum itu dibuat. Menurut Mahfud³⁹, walaupun amandemen terhadap UUD 1945 yang terjadi pada 1999, 2000, 2001, dan 2002, sudah dilakukan sangat cermat dan hati-hati, tetap saja meninggalkan ketidakpuasan. Beberapa hal yang dianggap positif adalah posisi DPR yang kuat di bidang legislasi, yang sebelumnya didominasi pemerintah, hadirnya lembaga Mahkamah Konstitusi untuk menguji konsistensi undang-undang dengan konstitusi, dan sebagainya. Namun berbagai hal yang dianggap tidak diatur dengan baik dalam amandemen tersebut antara lain Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti, sistem parlemen yang tidak tegas, dan sistem presidensial yang bergaya parlementer

Dalam konteks perubahan UUD yang berlaku di Indonesia saat ini, yakni UUD NRI 1945, atau UUD 1945 paska amandemen, memang cukup menarik, karena tidak hanya mensyaratkan kompromi politik yang dominan. Pasal 37 UUD NRI 1945 mengenai amandemen, mengatur sebagai berikut : (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat; (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya; (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan

³⁸ KC Wheare, 1966, *Modern Constitution Second Edition*, London : *Oxford University Press*

³⁹ Mahfud MD, Moh, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, hal xv

Rakyat; (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Aturan yang bisa digunakan sebagai pijakan untuk melakukan perubahan ini menarik, karena perubahan tidak cukup hanya membutuhkan kesepakatan politis, seperti teori Wheare, namun juga harus diperkuat dengan kajian teoretis atau akademis. Pasal 37 ayat 2 selain menyebutkan pasal yang akan diubah juga disertai alasannya. Banyak pakar yang menafsirkan alasan ini bukan sekadarnya saja, tetapi dalam bentuk naskah akademis yang kredibel. Hal ini berbeda dengan pengalaman amandemen yang sudah terjadi antara tahun 1999-2002, kesepakatan politik secara pragmatis menyebabkan amandemen terhadap UUD 1945 telah banyak menimbulkan ketidakkonsistenan dan ketidaksesuaian antara nilai-nilai dasar (*grundnorm*) yang ada pada dasar negara Pancasila sebagai norma fundamental negara, bahkan juga antar pasal dalam UUD NRI 1945 itu sendiri.

Apalagi seperti disebutkan oleh Ashhiddiqie⁴⁰ hanya pasal-pasal dalam UUD yang bisa menjadi obyek perubahan, sehingga pembukaaan yang di dalamnya terdapat tujuan negara dan Pancasila tidak bisa diubah. Pancasila merupakan spirit atau jiwa yang terintegrasi secara utuh dalam UUD 1945 sebagai hukum tertinggi dalam kehidupan negara. Pancasila dan UUD 1945 merupakan sumber inspirasi, pendorong, pengendali, sekaligus kerangka berfikir dalam kegiatan penyelenggaraan negara. Karena inkonsistensi dan inkoherensi terhadap Pancasila itulah, yang antara lain mendorong kelompok dalam masyarakat yang menginginkan agar kembali ke UUD 1945 yang asli saja.

Hukum memang tidak bisa dibentuk atau diubah tanpa mengindahkan teori yang membangunnya. Hukum merupakan suatu sistem yang berkaitan satu sama lain. Bahkan Lawrence M Friedman⁴¹ menyebut *key components of the legal order, are substance, procedures, structures, and legal culture*, artinya hukum bukan hanya terdiri dari norma atau substansi, namun juga ditentukan oleh prosedur, struktur, dan dibangun berdasarkan kultur suatu bangsa. Karenanya, hukum termasuk sebuah undang-undang dasar, membutuhkan konsistensi dan koherensi dalam sebuah sistem dan struktur yang bisa dipertanggungjawabkan.

Kaelan⁴² berusaha menunjukkan apa dasar kebutuhan perubahan atau penyempurnaan lanjutan UUD NRI 1945, secara teoretis, dan lebih khusus lagi beberapa

⁴⁰ Ashhiddiqie, Jimly, 2009, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, hal 68

⁴¹ Lawrence M Friedman, 2005, "COMING OF AGE: Law and Society Enters an Exclusive Club", *Annual Review of Law and Social Science*, Volume 1, University of Wisconsin

⁴² Kaelan, rancangan buku "Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis-Yuridis)

kritik terhadap amandemen yang sudah dilakukan selama ini. Sehingga jika kemudian dilakukan amandemen lanjutan bukan hanya sekadar pertimbangan politis yang digunakan, sekaligus juga memperbaiki bangunan teoretis, yang akan membentuk sistem ketatanegaraan yang lebih baik, berbasis pada teori-teori dan filsafat ketatanegaraan yang lebih ideal.

Konsistensi dan koherensi, bisa diukur secara prosedural maupun secara substansial. Apakah secara prosedur bangunan hukum tersebut mengikuti suatu sistem yang logis baik mengenai rujukan ke atas nya, maupun dalam penerjemahan lebih lanjut pada peraturan yang ada di tataran bawahnya, yang biasanya disusun dalam suatu hirarkhi. Sedangkan secara substansial, apakah menggunakan rujukan dari nilai-nilai yang disepakati sebagai nilai-nilai dasar yang lebih tinggi posisinya, dan secara konsisten diterjemahkan dalam peraturan yang lebih detail.

B. KONSISTENSI DAN KOHERENSI

Kaelan dalam memotret inkonsistensi dan inkoherensi mendasarkan teori-teori ketatanegaraan yang sudah lazim dirujuk di Indonesia, mulai dari teori *Stufenbau Theorie* dari Hans Kelsen teori Hans Nawiasky tentang *Staatsfundamentalnorm*. Dalam teori hirarkhi sistem perundang-undangan Kelsen menyebut *grundnorm* suatu bangsa merupakan sumber hukum tertinggi. Norberto Bobbio⁴³ menyebut *grundnorm is the idea of the absolute sovereignty of the nation-state, the idea of sovereignty as "power of powers" is a closure of convenience, no different from the grundnorm conceived of as a "norm of norms"*. Norma dasar tersebut menjadi induk dari segala kekuasaan negara, dan menjadi rujukan segala norma yang ada dalam suatu negara.

Secara ringkas berdasarkan teori yang dibangun tersebut menempatkan Pancasila sebagai dasar negara, sebagai *philosophischegrundslag* dalam Pembukaan UUD 1945 pada hakikatnya berkedudukan sebagai *staatsfundamentalnorm* dalam sistem tertib hukum Indonesia. Kemudian Pancasila merupakan sumber bagi pembentukan pasal-pasal dalam *verfassungsnorm* atau Undang-Undang Dasar, yang kemudian menjadi sumber pembentukan *grundgesetznorm* atau Ketetapan MPR dan sekaligus menjadi dasar pembentukan *gesetznorm* atau undang-undang.

Pertanyaan dasar Kaelan adalah apakah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia hasil amandemen, sudah konsisten dan koheren dengan Pembukaan UUD 1945, yang sekaligus berkedudukan sebagai *staats fundamental norm*. Karena sebagai cita-cita

⁴³ Zolo Danilo , 1998, "Hans Kelsen, the Theory of Law and the International Legal System: A Talk Norberto Bobbio and Danilo Zolo", interview with Norberto Bobbio by Danilo Zolo, Turin. 1 July 1997, translated by Iain L Fraser, *European Journal of International Law* 9 (1998), hal. 355-367

hukum Pancasila menjadi pemandu regulasi dalam undang-undang dasar, karena tanpa arah dan cita-cita, hukum akan kehilangan maknanya. Jawabanya, ternyata banyak hal dinyatakan tidak konsisten (inkonsistensi) dan tidak sesuai (inkoherensi), mulai dari masalah kedaulatan rakyat, posisi MPR RI, posisi DPD RI, demokrasi ekonomi, dan sebagainya.

Bentuk inkonsisten dan inkoherensi antara lain ditemukan pada konsep kedaulatan rakyat. Dalam UUD NRI 1945 hasil amandemen ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2), bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Kemudian keterwakilan rakyat antara lain dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 "Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD)". Ini menunjukkan bahwa pasca amandemen UUD 1945 keterwakilan rakyat terdiri perwakilan politik (*political representation*) yakni DPR RI dan perwakilan daerah (*regional representation*) yakni DPD RI.

C. POSISI DPD RI

Dalam penjabarannya dalam pasal-pasal UUD NRI 1945, inkonsistensi dan inkoherensi tampak dari pengaturan DPR dan DPD yang sama-sama dibentuk melalui pemilu, tetapi kekuasaan, fungsi, hak dan kewajiban di antara kedua lembaga ini berbeda. Ketidaksetaraan kekuasaan DPD dengan DPR dan Presiden nampak dalam ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal yang mengatur kekuasaan DPD, DPR, dan Presiden.

Pasal 22D ayat (1) telah inkonsisten dan inkoheren dengan konsep keterwakilan rakyat pada Pasal 1 ayat 2. DPD tidak Memiliki original power, sehingga inkoheren dan inkonsisten dengan Pembukaan UUD 1945 alinea IV, dan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD". Hal yang sama juga terjadi pada Pasal 22D ayat 3, karena hanya dapat melakukan pengawasan dan disampaikan kepada DPR, kemudian DPR-lah yang berwenang menentukan hasil pengawasan tersebut. Apalagi juga dilihat DPD sebagai wakil daerah merupakan perwujudan konsep kedaulatan rakyat yang berdasarkan persatuan Indonesia yang berlandaskan konsep bhineka tunggal ika.

Dalam ketentuan UUD 1945 hasil amandemen, DPD sekank-an merupakan suatu lembaga yang mandiri serta memiliki kewenangan sendiri. Namun menurut Pasal 22D ayat 1, hanya disebutkan bahwa DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang pada DPR. Pada pasal 22 D ayat 3 disebutkan DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, dan lain-lain serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. DPD hanya berwenang mengajukan dan

membahas rancangan undang-undang di bidang tertentu saja yang disebut secara limitatif dalam UUD.

Rumusan tersebut menurut Kaelan tidak mencerminkan gagasan untuk mengikutsertakan daerah-daerah di seluruh Indonesia dalam seluruh praktik penyelenggaraan dan pengelolaan negara sampai tingkat nasional. Juga menyimpulkan bahwa ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 hasil Amandemen yang mengatur DPD (inkonsisten) dan inkoheren dengan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2), serta tidak koheren dengan asas-asas yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm*.

Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 yang mengatur susunan keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, menunjukkan bahwa dalam amandemen UUD 1945 telah dikukuhkan konsep keterwakilan rakyat dalam perwakilan politik (*political representation*) lewat DPR dan perwakilan daerah (*regional representation*) lewat DPD. Kaelan menyebut bahwa ini sesungguhnya sebuah konsep untuk mewujudkan keterwakilan daerah yang meliputi : (1) keterkaitan kultural, historis, ekonomi dan politik antara penduduk dengan ruang tercermin dalam sistem perwakilan dan proses legislasi; (2) mewujudkan mekanisme *checks and balances* untuk menghindari kesewenang-wenangan salah satu lembaga negara; dan (3) untuk menghindari adanya monopoli dalam pembuatan perundang-undangan, sehingga menjadi lebih baik.

Ketidaksetaraan kekuasaan DPD dengan DPR dan Presiden nampak dalam ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal yang mengatur kekuasaan DPD, DPR dan Presiden. DPD maupun DPR sama-sama dipilih melalui pemilu, namun dalam kenyataannya fungsi dan kekuasaannya berbeda. DPD tidak memiliki kekuasaan membuat undang-undang, sedangkan DPR memiliki kekuasaan membuat undang-undang bersama Presiden

Oleh karena itu menurut Kaelan upaya memperkuat peranan dan kewenangan DPD agar memiliki *original power*, mandiri, memiliki kekuasaan legislasi, pengawasan, maupun anggaran dalam meletakkan peranan daerah dalam pemerintahan negara pada tingkat pusat adalah koheren dengan hakikat kedaulatan rakyat, kebangsaan *Bhinneka Tunggal Ika* sebagaimana terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm*.

D. POSISI MPR

Pertanyaan berikutnya⁴⁴, di mana posisi MPR, yang merupakan gabungan anggota DPR dan DPD ? Dalam Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 diatur MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang

⁴⁴ Bambang Sadono, 2016, "Menepatkan Posisi MPR", *Media Indonesia* 20 September

undang. MPR merupakan gabungan dari dua lembaga tinggi negara yang secara logika posisinya pasti harus di atas kedua lembaga yang bergabung tersebut. Adapun, jika dilihat dari segi kewenangan, Pasal 3 ayat 1 UUD NRI 1945 mengatur, MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. UUD merupakan dokumen hukum tertinggi yang mengatur sebuah negara. Untuk menetapkan dan mengubahnya diserahkan kepada MPR, sehingga kemudian ada yang menyebut MPR merupakan lembaga negara dengan kewenangan tertinggi. Walaupun banyak tafsir yang menyebut MPR sama dan sejajar dengan lembaga negara yang lain, apalagi disetarakan dengan MK, MA, dan BPK. Hal ini menimbulkan kontroversi tersendiri baik secara teori maupun praktik.

Menurut Kaelan, Pancasila, seperti yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945, merupakan nilai dasar dan asas sistem demokrasi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat, berbasis pada kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Demokrasi selain dilakukan melalui sistem pemilihan langsung, juga didasarkan pada asas moral permusyawaratan/perwakilan, musyawarah-mufakat, persatuan, kebersamaan, moralitas religius serta kemanusiaan, dan keberadaban. Lembaga yang dianggap bisa merepresentasikan norma fundamental ini adalah MPR. Karena itu pernyataan yang menyebut bahwa lembaga tinggi negara DPR, DPD, Presiden adalah sejajar dengan MPR, adalah suatu ungkapan yang menyesatkan dan inkonsisten karena tidak sesuai dengan kaidah logika. Ini merupakan pemerkosaan politik dan hukum terhadap kedaulatan rakyat.

Karena posisi yang istimewa dari MPR tersebut, ada yang mengusulkan agar Pasal 3 UUD NRI 1945 ditambah dengan ayat yang berbunyi 'MPR berwenang menetapkan peraturan negara'. Peraturan negara ini sederajat dengan pengertian Ketetapan MPR yang berlaku saat ini, termasuk di dalamnya peraturan untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Kaelan menyetujui Pancasila dalam tertib hukum Indonesia merupakan norma fundamental (*staatsfundamentalnorm*), yang kemudian menjadi sumber norma pasal-pasal UUD 1945 (*verfassungsnorm*), yang kemudian bisa dijabarkan dalam Ketetapan MPR sebagai *grundgesetznorm*, dan kemudian didetailkan lagi dalam bentuk undang-undang sebagai *gesetznorm*.

Menurut norma fundamental negara, dalam kedaulatan Republik Indonesia itu seharusnya diwujudkan suatu lembaga tinggi negara sebagai representasi seluruh rakyat Indonesia, yaitu MPR. Jika di negara lain, Amerika ada Kongres, Inggris dan banyak negara lain menyebut dengan parlemen. Ketidakjelasan sistem di Indonesia inilah yang sering menimbulkan pertanyaan apakah menganut sistem *unicameral*, *bicameral* atau *tricameral*.

Memang ada negara-negara terutama di Asia sistem *unicameral*, seperti Cina, Brunei Darusalam, Vietnam, Singapura, Laos, Libanon, Syria, Kuwait dan lain-lain, yang ternyata berjalan dengan efektif. Sebaliknya juga banyak negara yang kuat dan stabil karena

menganut sistem *bicameral* seperti Amerika Serikat, Perancis, Rusia dan lain-lain. Yang belum dikenal adalah sistem tiga kamar (*tricameral*) yang seperti dikemukakan Jimly Ashiddiqie, walaupun bisa saja sebagai varian baru dalam sistem ketatanegaraan bisa dikembangkan.

Namun ironisnya jika akan diterima sebagai alternatif bentuk ketiga kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil amandemen kekuasaan MPR berdasarkan Pasal 2 dan 3 telah diamputasi, dan seakan dikaburkan dan dimarjinalkan dengan kata-kata pada Pasal 1 ayat (2) "*Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*", sehingga MPR tidak memiliki kekuasaan yang signifikan lagi. Ada yang menafsirkan MPR hanya ditempatkan sebagai lembaga *joint session* saja, hanya merupakan lembaga tinggi yang mewadahi anggota DPR dan Anggota DPD. Sementara posisi DPD sendiri juga tidak jelas. Sehingga Kaelan menyimpulkan setelah amandemen UUD 45, dalam posisinya sebagai lembaga perwujudan dari kedaulatan rakyat, MPR berada posisi yang abu-abu, tidak jelas fungsi dan kekuasaannya.

E. POSISI KETETAPAN MPR

Karena ketidakjelasan posisi DPD dan MPR tersebut, seharusnya diperjelas. Pasal 2 ayat 1 yang mengatur "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilu*", harus diperbaiki karena tidak lazim. Yang terjadi di banyak negara parlemen atau kongres terdiri dari DPR dan Senat, jadi lembaganya yang bergabung, bukan anggotanya. Seharusnya MPR itu terdiri atas DPR dan DPD. Hal ini bisa menjadikan MPR mempunyai wewenang *original* sendiri, di luar kewenangan DPR maupun DPD. Misalnya kewenangan untuk membuat peraturan atau ketetapan yang bersifat mengatur.

Dampak lain dari ketidakjelasan posisi MPR ini juga terlihat dari kegamangan untuk menyebut kewenangan MPR membuat ketetapan yang mengatur. Dua undang-undang yang lahir setelah UUD 1945 diamandemen, yakni UU 10/2004 dan UU 12/2011 mengatur secara berbeda mengenai posisi Ketetapan MPR. UU 10/2004 menghilangkan Ketetapan MPR dalam hirarkhi atau tata urutan perundang-undangan secara berjenjang seperti dalam teori *Stufenbau* Hans Kelsen. Sementara dalam UU 12/2011, memunculkan kembali Ketetapan MPR dalam tata urutan hirarkhi perundang-undangan, walaupun dengan catatan terbatas pada ketetapan yang sudah ada. Padahal UUD 1945 sebelum diamandemen pun tidak pernah menyebut kewenangan MPR untuk membuat ketetapan.

Sebelum melakukan amandemen, MPR yang sama yakni MPR periode 1999 -2004, sempat membuat ketetapan, yakni ketetapan MPR III/2000. Dalam Pasal 2 disebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan

hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah : (1). Undang-Undang dasar 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (3) . Undang-undang; (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); (5) Peraturan Pemerintah; (6) Keputusan Presiden; dan (7) Peraturan Daerah.

Setelah selesainya perubahan keempat Undang-Undang dasar 1945, kemudian dibuat Ketetapan 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Ketetapan III/MPR/2000 masuk katagori ketetapan yang akan tidak berlaku lagi setelah dibuat undang-undang yang menggantikannya. Maka dianggap dengan lahirnya UU 10/2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, Ketetapan III/MPR/2000 secara otomatis tidak berlaku lagi.

F. KONSEP PEREKONOMIAN PANCASILA

Inkonsistensi dan inkoherensi juga ditunjukkan oleh Kaelan dalam menterjemahkan nilai-nilai Pancasila pada rumusan konsep perekonomian dalam pasal-pasal UUD 1945 pasca amendemen. Tujuan dalam pembukaan UUD 1945 menyebut untuk mewujudkan egera Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur. Kemudian disambung dengan sila kelima Pancasila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Artinya kemakmuran atau kesejahteraan yang ingin dicapai bukan untuk perseorangan atau kelompok tertentu, namun harus secara bersama-sama dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia.

Dalam pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, yang menjadi dasar untuk menjadikan Indonesia sebagai negara kesejahteraan (welfare state) telah terjadi inkonsistensi antara ayat (1) "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan", ayat 2 "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara", dan ayat 3 "Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat", dengan ayat 4 "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomia nasional". Ayat 1, 2, 3 koheren dengan tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat, karena meletakkan pada asas kebersamaan dan kekeluargaan demi kesejahteraan seluruh rakyat. Tetapi ayat 4 tidak koheren dengan ayat 1, 2, 3. Ayat 4 menghendaki pelaksanaan ekonomi nasional berdasarkan pada demokrasi yang berprinsip free fight, free competition, berdasarkan ekonomi liberal.

Inilah kemudian yang menyebabkan kesenjangan ekonomi semakin dalam, koperasi yang seharusnya menjadi sokoguru perekonomian nasional banyak yang mati suri karena tidak ada pembinaan dan jaminan dalam kebijakan sistem ekonomi nasional. Sedangkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang keberadaannya sesuai dengan Pasal 33 ayat 2, dan harus diabdikan demi sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, kenyataannya dikelola dengan prinsip perusahaan dalam persaingan bebas dan mencari untung sebesar-besarnya, walaupun harus membebani rakyat banyak. Perumusan Pasal 33 ayat 4 tersebut, inkonsisten dengan tujuan negara yang dirumuskan sebagai memajukan kesejahteraan umum, dan sila kelima Pancasila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kaelan berasumsi perubahan konsep yang liberalistis, karena pengaruh pandangan liberalisme, walaupun dilakukan oleh orang-orang asli Indonesia yang terlibat dalam penyusunan amandemen. Mungkin karena alasan inilah yang menyebabkan Prof. Mubyarto seorang pemikir ekonomi kerakyatan dari Universitas Gajahmada mengundurkan diri sebagai tim yang ikut merumuskan pasal amandemen tersebut. Kaelan juga menegaskan pasal 33 ini tidak koheren dengan Pembukaan UUD 1945, dengan berdasar Pancasila yang memberikan landasan fundamental bahwa negara ini untuk kesejahteraan seluruh rakyat.

Untuk itu menurut Kaelan diperlukan revitalisasi ekonomi yang koheren dengan tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan meletakkan asas kebersamaan dan mengutamakan kesejahteraan rakyat. Kebijakan investasi bukan diletakkan pada prinsip demokrasi ekonomi tanpa memperhatikan nasib rakyat, melainkan dikembangkan suatu sinergi yang positif, dengan suatu dasar bahwa kemakmuran rakyatlah sebagai tujuan utama. Ekonomi global harus diterima jika ada sinergi yang positif, dalam arti negara, bangsa dan kemakmuran rakyat tidak dikuasai dan diserahkan ke tangan kapitalis global.

G. REKOMENDASI BADAN PENKAJIAN MPR

Gagasan Kaelan ini ini juga bisa menjadi rujukan untuk menawar gagasan yang ingin kembali ke UUD 1945 sebelum amandemen, yang sampai saat ini secara politis maupun secara yuridis, tidak mudah untuk diwujudkan. Tetapi dengan mengkaji bagian-bagian yang tidak konsisten dan tidak koheren dengan Pancasila, dan kemudian mencoba meluruskan dalam amandemen berikutnya, menjadi pilihan yang paling masuk akal.

Kajian Kaelan ini bisa menjadi rujukan para anggota MPR, juga para pimpinan fraksi dan kelompok DPD, tentu termasuk para pimpinan partai yang posisinya sangat signifikan dalam proses amandemen, untuk mempertimbangkan argumentasi akademis jika ingin melakukan perbaikan, penyempurnaan pada UUD. Apalagi apa yang disimpulkan tersebut banyak kemiripannya dengan hasil kajian Badan Pengkajian MPR yang saat ini sudah

disampaikan pada rapat gabungan, pimpinan MPR, serta fraksi-fraksi partai politik dan Kelompok DPD RI di MPR.

Tema-tema utama Badan Pengkajian MPR sebenarnya berasal dari rekomendasi MPR RI periode 2009-2014, yang diwadahi dalam Keputusan Nomor IV Tahun 2014. Antara lain yang paling banyak mendapat perhatian saat ini, yakni tema reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN. Selain soal GBHN, ada rekomendasi lain di antaranya melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar (UUD), dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan kesepakatan untuk tak mengubah Pembukaan, tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan, mempertegas sistem pemerintahan presidensial, dan dilakukan secara adendum.

Sekarang pilihan yang tersedia pertama, amandemen yang masuk akal sesuai kebutuhan sesuai dengan dukungan politik yang ada. Kedua kembali ke UUD sebelum amandemen yang lebih sulit dilaksanakan secara konstitusional. Atau ketiga berhenti tidak melakukan apa-apa, karena takut bayang-bayang keadaan akan menjadi lebih buruk, yang sebenarnya seperti menyimpan bom waktu yang bisa meledak sewaktu-waktu.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashiddiqie, Jimly, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer
- Kaelan, 2016, rancangan buku, *Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis-Yuridis)*
- Lawrence M Friedman, 2005, *“Coming of Age: Law and Society Enters an Exclusive Club”*, *Annual Review of Law and Social Science Volume 1*, University of Wisconsin
- Mahfud MD, Moh, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press
- Sadono, Bambang, 2016, *Amandemen Jalan Tengah*, Kompas, 1 September 2016, hal 4
- , 2016, *Menepatkan Posisi MPR*, Media Indonesia, 20 September
- , 2016, *Undang-Undang 1945 Asli atau Amandemen Terbatas*, Gatra, 28 September, hal 56-57
- Wheare, Kenneth C, 1966, *Modern Constitution Second Edition*, London: Oxford University Press
- Zolo Danilo , 1998, *Hans Kelsen, the Theory of Law and the International Legal System: A Talk Norberto Bobbio and Danilo Zolo*, interview with Norberto Bobbio by Danilo Zolo, Turin, 1 July 1997, translated by Iain L Fraser, *European Journal of International Law* 9 (1998)

BAGIAN KEDUA
MEMPOSISIKAN PANCASILA

01. MEMPOSISIKAN PANCASILA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN

A. PANCASILA DITINGGALKAN

Sekitar lima belas tahun terakhir ini banyak yang mengeluh, bahwa Pancasila mulai banyak ditinggalkan, setidaknya dilupakan. Lebih-lebih setelah reformasi, termasuk di bidang politik di akhir 1990-an. Seperti dikemukakan oleh Johannes Baptista Sumarlin⁴⁵ yang menyebut kehidupan bernegara dan pembangunan nasional yang berjalan sekitar 15 tahun terakhir ini, justru semakin jauh dari nilai dan arah dasar Pancasila. Pancasila seperti tidak lagi menjiwai kehidupan bangsa di berbagai bidang, baik politik, ekonomi, maupun sosial budaya.

”Pancasila tidak lagi jadi acuan di berbagai kehidupan. Ini bisa dimengerti karena GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) tidak ada. GBHN dahulu itu bukan hanya rumusan teknis, melainkan juga arahan dan tuntunan bangsa ini, sekaligus konsensus yang dijiwai Pancasila,” kata putra JB Sumarlin tersebut.

Praktis sejak reformasi (1998-1999), semua perangkat hukum yang menjaga eksistensi Pancasila dilucuti. Antara lain Ketetapan II/MPR/ 1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa), yang sering diebut dengan P-4 dicabut. Dampak lanjutannya Badan Pembina Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP-7) dibubarkan. Landasan Pancasila sebagai dasar negara dan sumber segala sumber hukum, yakni Ketetapan MPRS XX/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, yang menempatkan Pancasila sebagai rujukan semua peraturan hukum, juga dicabut.

B. BERBAGAI DAMPAK DI MASYARAKAT

Bahkan parahnya, seperti dikemukakan oleh Arif Rosyied Hasan⁴⁶, sosialisasi nilai-nilai Pancasila sebagai pandangan hidup berbangsa dan bernegara kepada generasi penerus makin luntur seiring dengan konversi mata pelajaran Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn) di seluruh jenjang pendidikan dengan Pendidikan Kewarganegaraan (PKn) saja. Ini disayangkan, karena dengan pendidikan Pancasila akan

⁴⁵ *Kompas.com*, 2013, “Pancasila Makin Ditinggalkan”, 17 Februari

⁴⁶ Arif Rosyied Hasan, 2013, “Lunturnya watak Pancasila”, *Koran SINDO*, 1 Juni 2013

membekali siswa konsep tentang musyawarah, gotong royong, toleransi beragama, serta kerukunan hidup yang merupakan identitas dari eksistensi bangsa Indonesia.

Dampak dari berbagai keluhan ditinggalkannya Pancasila, bukan hanya terjadi di bidang sosial, politik maupun ekonomi, tetapi juga di bidang hukum. Di bidang politik ketatanegaraan, seperti yang disebut mantan Presiden Megawati. Megawati⁴⁷ mengingatkan inti dari Pancasila adalah gotong royong. Penjabaran Pancasila dalam susunan lembaga negara, terutama MPR harus konsisten terhadap Pancasila. Karena itu, MPR tak bisa disamakan dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan lembaga kepresidenan. MPR harus dikembalikan pada marwah asalnya. MPR harus diletakkan sebagai lembaga tertinggi. Ketika amandemen UUD 1945 dilakukan, seluruh mata batin kenegaraan seolah dikaburkan oleh kekuatan euforia demokrasi. Kekuasaan otoriter yang mendadak jebol, tidak memberi kesempatan untuk melihat sejarah dari sumber primer, khususnya keseluruhan gagasan ideal mengenai Indonesia merdeka.

Di bidang perundang-undangan, Pancasila juga sering tidak dijadikan rujukan lagi. Posisi Pancasila sebagai sumber hukum dalam tata hukum Indonesia memang unik. Fungsinya sebagai sumber hukum, secara sosiologis-politis tak pernah disangkal. Namun secara yuridis bisa menimbulkan masalah. Pijakan yuridisnya tinggal pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12/2011, sebagai revisi dari UU nomor 10 /2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”.

Namun daya ikat sebuah undang-undang pasti tidak sekuat undang-undang dasar atau ketetapan MPR. Akibatnya banyak undang-undang yang tidak mencerminkan semangat Pancasila. Misalnya dalam UU Pilkada yang tidak bisa memberi solusi terhadap kasus *money politic*. Ketidakkonsistenan penjabaran hukum pilkada, sebenarnya makin terlihat jelas jika dikembalikan pada politik hukum konstitusional, yang menempatkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum. Sila mana dari Pancasila yang bisa membenarkan adanya praktek *money politic*.

Seperti yang dikatakan oleh Prasetyo⁴⁸, pembangunan hukum yang berlandaskan pada Pancasila, harus diarahkan untuk menampung dan mendukung kebutuhan hukum sesuai dengan perkembangan dan kemajuan yang terjadi. Hukum Pancasila diharapkan menjadi hukum yang responsif dalam menciptakan keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum.

⁴⁷ *Merdeka.com*, 2015, “Megawati minta MPR kembali jadi lembaga tertinggi negara”, 28 Mei

⁴⁸ Prasetyo, Teguh, 2014, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Bandung: Nusamedia, hal 161

C. REVITALISASI

Tidak dirujuknya nilai-nilai Pancasila sebagai norma tertinggi bisa saja ini bagian dari dinamika sosial politik yang memang sudah mulai meninggalkan kesepakatan untuk menempatkannya sebagai sumber segala sumber hukum. Seperti yang dikemukakan oleh Asshiddiqie⁴⁹, minimnya perhatian pada Pancasila memang memprihatinkan. Pancasila seharusnya ditempatkan sebagai dasar negara yang menjadi sumber rujukan dan landasan utama dalam penyelenggaraan negara. Rujukan pada Pancasila bisa ditunjukkan melalui visi, misi, kebijakan, program, dan pengaturan yang dirumuskan dalam peraturan pelaksana di bawah undang-undang dasar.

Kondisi Pancasila yang bukan hanya dilupakan, tetapi juga tidak lagi menjadi instrumen penentu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, meninggalkan keorihatan yang mendalam. Yudi Latif⁵⁰ menyebut Revolusi Mental yang digagas Presiden Jokowi merupakan salah satu unsur dari Revolusi Pancasila. Revolusi mental ini diorientasikan agar mental Pancasila bisa menjiwai dan mendorong perubahan di bidang material dan politik yang sejalan dengan idealitas Pancasila. Berdasarkan pengertian itu, inti dari Revolusi Mental adalah perubahan mendasar pada pola pikir dan sikap kejiwaan bangsa Indonesia, sebagai prasyarat bagi perwujudan karakter yang bisa membuat bangsa berdikari dalam ekonomi, berdaulat dalam politik, dan berkepribadian dalam kebudayaan

Bahkan menurut Yudi Latif⁵¹, nilai-nilai Pancasila yang tidak diajarkan lagi di sekolah akan berpengaruh dalam praktek kenegaraan dan praktek pemerintahan. Diperlukan tanda baru untuk kembalinya Pancasila melalui pendekatan horizontal untuk memberi penafsiran baru. Banyak praktek kenegaraan yang belum diwarnai oleh Pancasila, misalnya di bidang ekonomi yang tidak boleh ada pelaku ekonomi, termasuk BUMN yang mendominasi dari hulu sampai ke hilir. Prinsip gotong royong seperti koperasi yang lebih sesuai dengan Pancasila, harus mewarnai perekonomian Indonesia.

Refly Harun⁵² menyebut Pancasila harus diinterpretasikan, sesuai dengan perkembangan zaman, khususnya di kalangan generasi muda. Generasi muda, katanya, kurang mendapatkan contoh yang baik dari realisasi Pancasila dalam kehidupan sehari-hari. Karenanya Pancasila harus ditafsirkan secara aktual, supaya cocok dengan tantangan yang ada. Nilai-nilai harus dibumikan, agar mudah dimengerti, misalnya nilai-nilai antikorupsi.

⁴⁹ Asshiddiqie, Jimly, 2009, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, hal 226

⁵⁰ Yudi Latif, 2015 "Mental Pancasila", *Kompas*, 28 Mei

⁵¹ Kompas, 2015, "Yudi Latif, Keteladanan dan Inisiatif ada di Masyarakat", 25 Juni.

⁵² Kompas, 2015, "Generasi Muda Tak Punya Contoh", 27 Juni

D. AGENDA BADAN PENGKAJIAN MPR

Dari berbagai persoalan ketatanegaraan yang ada tersebut, khususnya keprihatinan atas eksistensi Pancasila tersebut, Badan Pengkajian MPR RI periode 2014-2019, sudah menyepakati 11 tema utama kajian, termasuk di dalamnya adalah tema penguatan dan pengasan Pancasila dalam sistem ketatanegaraan. Teman kajian yang menyangkut Pancasila adalah :

- Menyiapkan rancangan tentang landasan hukum Pancasila sebagai dasar negara, ideologi negara, dan sumber dari segala sumber hukum negara
- Menyiapkan rancangan tentang penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara
- Menyiapkan rancangan tentang penataan sistem demokrasi Pancasila

MPR menyerap masukan dari para tokoh masyarakat maupun akademisi, untuk memperkaya tema-tema tersebut. Jika disepakati secara nasional, dan dibutuhkan penyempurnaan konstitusi, bahan-bahan tersebut akan digunakan untuk menyusun rancangan meteri yang perlu ditambahkan, atau sebagai pertimbangan untuk mengubah ketentuan-ketentuan yang sudah ada. Misalnya pertanyaan mengenai Pancasila, bagaimana memposisikan Pancasila yang ideal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dan bagaimana menterjemahkannya dalam sistem yang didukung oleh instrumen hukum sehingga bisa dijamin pengoperasiannya.

Pemerintah sudah memutuskan membentuk Badan Pembina Ideologi Pancasila (BPIP), yang menempatkan para negarawan utama di situ. Namun sampai saat ini, kelihatannya belum ada dampak yang massif dari kehadiran lembaga tersebut. Belum terlihat kebijakan pembinaannya di lingkungan pendidikan terutama sekolah dan kampus perguruan tinggi, atau penataran secara massal di lingkungan aparatur sipil negara, dan insitusi pelayanan publik yang lain. Sementara sosialisasi Empat Pilar yang memasukkan Pancasila, masih dilaksanakan sebagai tugas tambahan anggota MPR RI.

Penegasan posisi Pancasila diarahkan Pancasila harus menjadi dasar sumber dari segala sumber hukum positif harus menjadi acuan utama dalam penyusunan peraturan perundangan-undangan, menjadi mata ajar wajib pada seluruh jenjang pendidikan, dan perlu ada lembaga khusus yang bertugas melakukan pembinaan dan pemasyarakatan Ideologi Pancasila dan wawasan kebangsaan. Seperti dikemukakan Hafsa⁵³ saran agar Pancasila dan UUD 1945 disosialisasikan kembali terutama melalui jalur pendidikan dan instansi pemerintah uga pernah diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2005.

⁵³ Hafsa, Mohamad Jafar 2014, Pancasila Idiologi Berbangsa dan Bernegara, Jakarta, Iris Press, hal 323.

Untuk itu diperlukan lembaga baru untuk mengefektifkan usaha sosialisasi tersebut. Sejalan dengan itu Latif⁵⁴ juga menegaskan bahwa sejauh ini nilai-nilai ideal Pancasila belum teraktualisasikan secara sungguh-sungguh dalam kenyataan, terutama karena krisis keteladanan para penyelenggara negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Arif Rosyied Hasan, 2013, *Lunturnya watak Pancasila*, Koran SINDO, 1 Juni 2013
- Asshiddiqie, Jimly, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, hal 226
- Hafsah, Mohamad Jafar, 2014, *Pancasila Ideologi Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Iris Press.
- Kompas.com, 2013, *Pancasila Makin Ditinggalkan*, 17 Februari.
- Kompas, 2015, Yudi Latif, *Keteladanan dan Inisiatif ada di Masyarakat*, 25 Juni
- Kompas, 2015, *Generasi Muda Tak Punya Contoh*, 27 Juni
- Latif, Yudi, 2015, *Revolusi Pancasila*, Jakarta, Mizan.
- Merdeka.com, 2015, *Megawati Minta MPR Kembali Jadi Lembaga Tertinggi Negara*, 28 Mei
- Prasetyo, Teguh, 2014, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Bandung: Nusamedia, hal 161
- Yudi Latif, 2015, *Mental Pancasila*, Kompas, 28 Mei

⁵⁴ Latif, Yudi, 2015, *Revolusi Pancasila*, Jakarta, Mizan, hal 196

02. PROBLEMATIKA PANCASILA SEBAGAI SUMBER TATA HUKUM⁵⁵

A. PENDAHULUAN

Fungsi Pancasila sebagai sumber hukum, secara sosiologis-politis tak pernah disangkal. Namun secara yuridis belum tentu diwujudkan secara konsisten. Pijakan yuridisnya tinggal ada pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12/2011, sebagai revisi dari UU nomor 10 /2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”. Bahkan dalam penjelasan Pasal 2 ditegaskan “Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila”.

Pertanyaan yuridis normatif muncul, karena penegasan mengenai definisi Pancasila diletakkan dalam format undang-undang. Ironisnya dalam UU 12/2011 disebutkan bahwa hirarki dan tata urutan perundang-undangan, undang-undang hanya merujuk pada undang-undang dasar dan tidak ada kewajiban untuk mematuhi undang-undang yang lain. Jika Pancasila benar-benar dikehendaki sebagai sumber tata hukum, maka tidak cukup posisi Pancasila hanya ditegaskan dalam bentuk undang-undang. Sementara tidak ada ketegasan posisinya dalam Undang-Undang Dasar 1945, sebelum maupun sesudah amandemen.

Walaupun secara substantif, lima sila dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut disepakati sebagai Pancasila, secara yuridis formal, harus disebutkan dalam rumusan UUD. Apalagi kalau dikehendaki selanjutnya akan menjadi rujukan semua undang-undang sebagai pelaksanaannya. Kalau secara yuridis, setiap undang-undang harus menyebut merujuk pada pembukaan UUD, sesuatu yang kurang lazim dalam teknik perundang-undangan.

Secara historis, posisi Pancasila sebagai dasar negara, dan turunannya sebagai sumber hukum, sebenarnya sudah ditegaskan oleh para pendiri negara. Dalam pidato

⁵⁵ Makalah pada seminar Menegaskan Pancasila sebagai Dasar dan Ideologi Negara yang diselenggarakan oleh MPR RI bekerjasama dengan Universitas Sultan Agung Semarang, 16 Februari 2015. Juga telah dimuat dalam Jurnal Majelis, Media aspirasi Konstitusi, Edisi 02/Tahun 2016

Lahirnya Pancasila, Soekarno⁵⁶ mengawali pidatonya dengan “Paduka tuan Ketua yang mulia minta kepada sidang *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* untuk mengemukakan dasar Indonesia Merdeka. Dasar inilah nanti akan saya kemukakan di dalam pidato saya ini”. Selanjutnya Soekarno juga menyebut “Menurut anggapan saya, yang diminta oleh Paduka Tuan Ketua yang mulia ialah, dalam bahasa Belanda, *philosofische grondslag* itulah fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi.” Berikutnya Soekarno menyatakan “Paduka tuan Ketua minta dasar, minta *philosophisce grondslag*, atau jikalau kita boleh memakai perkataan yang muluk-muluk, Paduka tuan Ketua yang mulia meminta suatu “*Weltanschauung*”, di atas mana kita mendirikan negara Indonesia itu.” Tentang istilah Pancasila Soekarno menjelaskan “ Namanya bukan Panca Dharma, tetapi saya namakan ini dengan petunjuk seorang teman kita ahli bahasa- namanya ialah Pancasila. Sila artinya azas atau dasar, dan di atas kelima dasar itulah kita mendirikan Negara Indonesia, kekal dan abadi”

Secara yuridis, fungsi pokok Pancasila sebagai dasar negara, menurut *Kurnisar*⁵⁷ pernah dirumuskan pada Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966, yang dikuatkan dengan Ketetapan V/MPR/1973, dan kemudian dikuatkan lagi dengan Ketetapan MPR II/MPR/1978 dan Ketetapan IX/MPR/1978, yang menjelaskan bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum Indonesia yang sekaligus merupakan suatu pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia. Tentang Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum ini dijelaskan kembali dalam Ketetapan MPR III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan pada Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila.

Ketetapan XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia, mengatur dalam Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia, termasuk di dalamnya Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum. Dalam lampiran naskah mengenai Sumber Tertib Hukum disebutkan : “ Sumber dari tertib hukum sesuatu negara atau yang biasa sebagai ‘sumber dari segala sumber hukum’ adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari Rakyat negara yang bersangkutan. Sumber dari tertib hukum Republik Indonesia adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, peri-kemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial,

⁵⁶ Soekarno, 2002 (cetak ulang) Lahirnya Pantjasila, Bandung : Yayasan Kepada Bangsaaku

⁵⁷ Kurnisar, 2012, Pancasila sebagai Sumber Hukum, Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial, [Vol 11, No 3](#)

cita-cita politik mengenai sifat bentuk dan tujuan Negara, cita-cita moral mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan sebagai pengejawantahan daripada budi nurani manusia.

Sementara Ketetapan MPR Nomor V/1973 tentang Peninjauan produk-produk yang berupa Ketetapan-ketetapan MPRS, dalam Pasal 3 disebutkan Tap MPRS yang masih dinyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan termasuk TAP XX/MPRS/1966 tentang "Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urusan Peraturan Perundangan Republik Indonesia".

Ketetapan MPR Nomor IX/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor V/1973. Ketetapan yang hanya satu pasal tersebut Pasal 1 Menyatakan perlunya penyempurnaan yang termaktub dalam pasal 3 Ketetapan MPR Nomor V/1973. Dalam Ketetapan MPR Nomor III/2000 tentang Sumber Hukum dan tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, pada Pasal 1 disebutkan:

- (1) Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan.
- (2) Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis.
- (3) Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

B. PERMASALAHAN

Dengan landasan historis, Pancasila dipersiapkan sebagai Dasar negara, ideologi dan pandangan hidup bangsa, maka secara yuridis dan sistem ketatanegaran juga diamankan secara serius. Dimulai dengan dengan dikeluarkannya Tap MPRS XX/1966, disusul dengan Tap MPR MPR No.V/MPR/1973, dan kemudian dikuatkan lagi dengan Ketetapan MPR No.IX/MPR/1978, terakhir dengan MPR No.III/MPR/2000.

Permasalahan mulai muncul, paska amandemen UUD 1945, dan kemudian menjadi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai satu-satu instrumen hukum positif di atas undang-undang, karena ketetapan MPR maupun MPRS banyak yang dievaluasi bahkan dinyatakan tidak berlaku. Dengan Ketetapan MPR Nomor I/2003, tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang berjumlah 139 dikelompokkan ke dalam 6 pasal (kategori) sesuai dengan materi dan status hukumnya.

Kategori I: TAP MPRS/TAP MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan); Kategori II: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan); Kategori III: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004(8 Ketetapan); Kategori IV: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang (11 Ketetapan); Kategori V: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004 (5 Ketetapan) Kategori VI: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (104 Ketetapan)

Ketetapan MPRS dan MPR yang mengatur posisi Pancasila secara yuridis yakni, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia; Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia; dan Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR No. V/MPR/1973, masuk dalam katogeri VI, dan dinyatakan tidak berlaku. Tinggal Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, yang masuk dalam Katagori IV, yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang. Undang-undang yang dimaksud adalah UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 2 UU 10/2004 menyatakan Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Penjelasan Pasal 2 tersebut, penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofi bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Akibatnya, saat ini posisi Pancasila secara yuridis tidak sebanding dengan harapan dan fungsi yang dibebankan, menimbulkan banyak persoalan dalam praktek. Pertama, secara normatif prosedural, kemungkinan untuk menterjemahkan semangat Pancasila sebagai norma dasar, dalam semua peraturan perundangan menjadi kesulitan dalam praktek *legal drafting*. Undang-undang secara teoretis juga tidak mungkin merujuk undang-undang lain, misalnya merujuk pada UU 12/2011. Karena jika UU yang bersangkutan mengalami perubahan atau bahkan dinyatakan tidak berlaku lagi, maka UU yang bergantung kepadanya, akan ikut berguguran.

Kedua secara substantif, kepastian tentang rumusan Pancasila yang disepakati menjadi norma dasar dan sumber tata hukum, tidak terjamin dalam konstitusi. Apalagi jika sebagai kebutuhan untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Undang-undang yang tidak mendasarkan pada Pancasila, sebagai sumber hukum baik secara substantif maupun secara normatif-yuridis, harus dinyatakan bertentangan dengan konstitusi.

C. POSISI PANCASILA DALAM UNDANG-UNDANG DASAR

Pentingnya ideologi, seperti Pancasila dalam pembentukan hukum antara lain dikemukakan Glendon Schubert⁵⁸, yang menegaskan bahwa setiap pilihan hukum dipengaruhi oleh pilihan-pilihan politik, yang didasari oleh pilihan-pilihan ideologi. Misalnya pilihan ideologi yang berdasarkan individualisme dan egalitarianisme, akan diturunkan pada pilihan sikap (*macro attitudes*) seperti kebebasan politik (*political liberalis*), kesetaraan sosial (*social equality*), kebebasan ekonomi (*economic liberalism*), dan sebagainya. Dari pilihan politik yang bersifat makro tersebut diturunkankan lagi pada pilihan politik yang lebih operasional, seperti kebebasan berpolitik (*political freedom*), perlakuan yang adil di depan hukum (*fair prosedur*), kebebasan berserikat (*pro-union*), dan sebagainya. Dari pilihan-pilihan ideologi, dan pilihan politik tersebut, kemudian diturunkan pada pengaturan yang lebih detail.

Kebutuhan akan pentingnya ideologi dalam mencapai tujuan bernegara, juga dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo⁵⁹, yang menyebut perlunya komitmen moral yang akan diterjemahkan dalam sistem hukum satu negara. Untuk Indonesia, Pancasila dan konstitusi dalam hal ini UUD 1945, menunjukkan arah moral yang akan dicapai. Misalnya dengan dicantumkannya sila Ketuhanan yang Mahaesa yang meta-rasional itu memberikan warna unik dan watak khas, sekaligus menjadi alasan penting untuk mengatakan bahwa negara Indonesia menginginkan agar rakyatnya hidup bahagia.

Posisi Pancasila sebagai norma dasar, sangat sentral dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kelsen⁶⁰ menyebut norma dasar merupakan rumusan yang disepakati para pendiri negara yang berisi nilai-nilai pokok, yang kemudian diterjemahkan dalam sistem hukum satu negara. Berdasarkan pada norma dasar inilah kemudian disusun konstitusi, dan peraturan hukum pelaksanaannya. Norma dasar merupakan postulat yang menjadi juang akhir atau rujukan tertinggi dari setiap norma dalam perundang-undangan. Keberadaan Pancasila sebagai nilai atau norma dasar yang menjadi basis pembentukan peraturan

⁵⁸Schubert, Glendon, 1975, *Human Jurisprudence, Public Law as Political Science*, Honolulu: The University Press of Hawaii, hal 201

⁵⁹Rahardjo, Satjipto, 2008, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Gentapress, hal 104

⁶⁰Kelsen, Hans, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, 2006, Bandung : Nusa Media & Nuansa, hal 167

perundangan, secara ilmiah maupun secara politik tidak pernah diragukan dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia.

Walaupun konsepsi negara hukum di Indonesia sejalan dengan konstitusi, yakni UUD NRI Tahun 1945, namun menurut Artidjo Alkostar⁶¹ tetap mendasarkan pada nilai-nilai luhur yang berkembang, yaitu Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) bangsa Indonesia. Cita hukum mengandung arti bahwa pada hakikatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum.

Mahfud⁶² menegaskan terlepas dari soal perjalanan sejarahnya yang dramatis dan mungkin mengandung misteri, bangsa dan negara Indonesia telah menetapkan secara final Pancasila sebagai Dasar negara, sehingga semua hukum haruslah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila atau berangkat dari, dan menuju ke Pancasila. Pancasila merupakan nilai-nilai dasar yang menjadi rambu-rambu pembangunan hukum nasional, yang melahirkan empat kaidah penuntun hukum yang harus dipedomani dalam pembangunan hukum. *Pertama*, hukum yang dapat menjaga integrasi (keutuhan kesatuan) baik ideologi maupun teritori sesuai dengan tujuan nasional. *Kedua*, hukum nasional harus dibangun secara demokratis dan nomokratis, mengandung partisipasi dan menyerap aspirasi melalui mekanisme yang fair, transparan dan akuntabel. *Ketiga*, hukum nasional harus mampu menciptakan keadilan sosial, memperpendek jurang kesenjangan. Keempat, hukum harus menjamin toleransi beragama yang berkeadaban antar pemeluknya.

Namun pencantuman Pancasila dalam UUD 1945 ternyata telah menjadi kontroversi sejak proses amendemen berlangsung. Dengan konstruksi penghapusan ketetapan MPR yang menjadi sandaran yuridis keberadaan Pancasila, dan tinggal menggantungkan pada undang-undang pembentukan perundang-undangan dirasa perlu, mencantumkan kata Pancasila, dan kepastian bahwa yang disebut sebagai Pancasila adalah sila-sila yang tercantum dalam pembukaan, pada batang tubuh UUD 1945. Menurut Jimly Ashidique⁶³ usulan beberapa fraksi untuk mencantumkan Pancasila, akhirnya tidak disepakati karena penamaan itu sudah dengan sendirinya dipahami dai konvensi yang berlaku dalam sejarah ketatanegaraan di masa lalu, sehingga penyebutan kata Pancasila untuk sekadar memberi nama kepada kelima sila dalam pembukaan UUD 1945 dianggap tidak diperlukan. Artinya diakui secara implisit bahwa nama kelima sila itu adalah Pancasila, dan dalam hal ini berlaku

⁶¹Artidjo Alkostar, 1997, Identitas Hukum Nasional, Yogyakarta : FH UII, hal 33

⁶² Moh. Mahfud MD, 2010, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi, Jakarta : Rajawali Pers, hal 50

⁶³ Asshiddiqie, Jimly, 2009, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, Jakarta : hal 66.

sebagai konvensi ketatanegaraan ataupun sebagai kenyataan (faktisitas hukum) yang berlaku mengikat.

Tanpa adanya rumusan dan posisi yang tegas Pancasila dalam Undang-undang Dasar, seperti yang dikemukakan oleh Pataniari Siahaan⁶⁴ akhirnya semua diserahkan pada undang-undang yang diberi mandat sesuai dengan Pasal 22A UUD 1945, untuk membentuk undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal ini UU 10/2004, yang kemudian diperbarui dengan UU 12/2011.

Dalam praktek pembentukan undang-undang, menurut As'ad Said Ali⁶⁵ Pancasila semestinya diletakkan sebagai ideologi bangsa dan negara. Domein utama Pancasila setidaknya harus ditempatkan di dalam ruang publik di mana kelompok-kelompok masyarakat dapat saling mengisi dan berinteraksi memenuhi kebutuhan kolektif berlandas kebangsaan kenegaraan. Sementara ideologi lain bisa ditempatkan di ruang privat yang bersifat individual maupun kelompok. Seperti dalam UU 2/2008 tentang Partai Politik yang membolehkan azas apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila.

D. PRAKTEK PENTERJEMAHAN PANCASILA DALAM UU

Praktek penterjemahan atau pelaksanaan Pancasila baik secara eksplisit maupun implisit dalam undang-undang memang beragam. Tidak terasa adanya korelasi langsung antara pengakuan Pancasila sebagai sumber hukum dan praktek perumusannya lebih lanjut dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

Sebelum ada Tap MPRS XX/1966, ada beberapa cara undang-undang dalam mencantumkan Pancasila sebagai rujukan. Misalnya UU 5/1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, dalam konsiderans menimbang, huruf c menyebut “bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan penjelmaan dari pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai azas kerokhanian negara dan cita-cita bangsa, seperti yang tercantum didalam Pembukaan Undang-undang Dasar”. Tanpa menyebut kata Pancasila, dan rumusan sila-sila tidak sama dengan rumusan pada Pembukaan UUD 1945.

Pada UU 20/1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya, tidak menyebut Pancasila sama sekali dalam rujukannya, walaupun sekadar dalam bentuk sila-silanya. Hal yang sama juga terjadi pada UU 5/1962 tentang Perusahaan Daerah. UU ini mengacu pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor I/MPRS/1960 dan Nomor II/MPRS/1960, tentang Garis-Garis Besar Halauan Negara

⁶⁴ Siahaan, Pataniari, 2012, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945, Jakarta : Konpress hal 524.

⁶⁵Said Ali, As'ad, 2009, Negara Pancasila, Jakarta : LP3ES, hal 312

(GBHN), yang secara eksplisit hanya menyebut bahwa Pancasila diajarkan dari sekolah rendah sampai perguruan tinggi. UU 33/1964, tentang Dana Pertanggungjawaban Kecelakaan Penumpang, juga merujuk Tap MPRS II/1960, tanpa menyinggung Pancasila baik eksplisit maupun implisit.

Undang-undang yang sangat populer pada tahun 1965, yakni UU 18/1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, juga tidak menyebut Pancasila, hanya disebutkan merujuk pada Ketetapan MPRS II/1960, IV/1963, V/1965, VI/1965, VII/1965 dan VIII/1965.

Yang cukup ironis setelah ditetapkan Tap MPR XX/1966, antara lain ada UU Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan yang tidak menyebut Pancasila, bahkan tidak mengindahkan Tap MPRS yang menetapkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum. UU ini merujuk Ketetapan MPRS II/1960; Ketetapan MPRS VI/1965; Ketetapan MPRS XXIII/1966; tanpa menyebut Tap MPRS XX/1966.

Kemudian ada UU 6/1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, yang tidak merujuk Pancasila, bahkan tidak merujuk Tap MPRS sama sekali. Hal yang sama terjadi pada UU 11/1969 tentang Pensiun Pegawai dan pensiun Janda/Duda Pegawai. Bahkan undang-undang yang sangat strategis pada tahun 1970, yakni UU 14/1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, juga tidak merujuk Tap XX/1966. Namun setidaknya UU ini menterjemahkan satu sila dalam Pancasila yakni sila pertama Ketuhanan yang maha Esa, dalam Pasal 4 ayat (1) menyebutkan "Peradilan dilakukan DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA".

Undang-undang strategis tahun 1971, seperti UU 3/1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, juga tidak menyebut Pancasila dan tidak merujuk pada Tap MPRS XX/1966. Hal yang sama terjadi pada UU 3/1972 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Transmigrasi, yang justru merujuk pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. XXIV/MPRS/1966 tentang Kebijakan dalam bidang Pertahanan Keamanan; dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. XXVIII/MPRS/1966 tentang Kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat. Nilai-nilai Pancasila secara samar-samar terlihat pada Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi "Penyelenggaraan kebijakan transmigrasi digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan mengingat segi-segi a. Kemanusiaan; b. Keadilan; c. Kekeluargaan; dan d. swadaya, swakarya dan swasembada masyarakat.

Setelah keluarnya Tap MPR V/1973 yang memperkuat posisi Tap MPRS XX/1966, ada UU 1/1974 tentang Perkawinan. Yang dirujuk justru Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973, tentang GBHN. Pasal 1 UU ini Pasal 1 yang berbunyi “Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Mahaesa,” secara parsial memang mencerminkan sila pertama Pancasila.

Yang menarik kasus UU 3/1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, sebagai salah satu undang-undang strategis di bidang politik. Yang dirujuk juga Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973, tentang GBHN. Dalam Pasal 2 (1) ditegaskan azas Partai Politik dan Golongan Karya adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 3 (1) huruf c. Ditegaskan tujuan partai politik dan Golongan Karya adalah mengembangkan kehidupan Demokrasi Pancasila. Dalam Pasal 4 disebutkan Partai Politik dan Golongan Karya wajib mencantumkan azas dan tujuan seperti yang dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang ini dalam Anggaran Dasarnya.

Tahun 1976, ada UU 7/1976, tentang Pengesahan Penyatutan Timor Timur ke Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pembentukan Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur yang tidak merujuk pada Pancasila.

Setelah keluarnya Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978, yang memperkuat tap MPRS XX/1966 dan Tap MPR V/1973, keluar UU 5/1979 tentang Pemerintahan desa, juga tidak menyebut secara tegas tentang rujukan Pancasila. Walaupun dalam konsiderans huruf c. Menyebut “bahwa berhubung dengan itu, dipandang perlu segera mengatur bentuk dan susunan pemerintahan Desa dalam suatu Undang-undang yang dapat memberikan arah perkembangan dan kemajuan masyarakat yang berazaskan Demokrasi Pancasila sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945”. Tap MPR yang dirujuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/ 1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Undang-undang strategis, seperti UU 8/1981 tentang Hukum Acara Pidana, secara eksplisit maupun implisit juga tidak menyebut Pancasila. Pancasila, walaupun tidak dijelaskan rumusan yang mana, banyak disebut dalam UU 20/1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia. Dalam konsiderans menimbang huruf a. Disebutkan “ bahwa pertahanan keamanan negara Republik Indonesia bertitik tolak pada falsafah dan pandangan hidup bangsa Indonesia untuk menjamin tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, karena ternyata seluruh rakyat Indonesia telah rela berjuang dengan penuh pengorbanan”. Dalam Pasal 1 Ketentuan umum, angka 2 disebutkan “Bela negara adalah tekad, sikap dan tindakan warga negara yang teratur, menyeluruh, terpadu dan berlanjut yang dilandasi oleh kecintaan pada tanah air, kesadaran berbangsa dan bernegara Indonesia Serta keyakinan akan kesaktian Pancasila sebagai ideologi negara dan kerelaan untuk

berkorban guna meniadakan setiap ancaman baik dari luar negeri maupun dari dalam negeri yang membahayakan kemerdekaan dan kedaulatan negara, kesatuan dan persatuan bangsa, keutuhan wilayah dan yurisdiksi nasional, serta nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945". Dalam angka 4. Disbutkan "Perlawanan Rakyat Semesta adalah kesadaran, tekad sikap dan pandangan seluruh rakyat Indonesia untuk menangkal, mencegah, menggagalkan dan menumpas setiap ancaman yang membahayakan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan mendayagunakan segenap sumber daya nasional dan prasarana nasional". Pada angka 6 disebutkan "Pendidikan Pendahuluan Bela Negara adalah pendidikan dasar bela negara guna menumbuhkan kecintaan pada tanah air, kesadaran berbangsa dan bernegara Indonesia, keyakinan akan kesaktian Pancasila sebagai ideologi negara, kerelaan berkorban untuk negara, serta memberikan kemampuan awal bela negara". Dalam Pasal 3 disebutkan "Pertahanan keamanan negara bertujuan untuk menjaga tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 terhadap segala ancaman baik dari luar negeri maupun dari dalam negeri dan tercapainya tujuan nasional".

Undang-undang yang banyak merujuk pada Pancasila, antara lain adalah UU 8/1985, tentang Organisasi Kemasyarakatan. Antara lain disebutkan dalam konsiderans huruf b "bahwa pembangunan nasional sebagaimana dimaksud dalam huruf a memerlukan upaya untuk terus meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat Indonesia serta upaya untuk memantapkan kesadaran kehidupan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945". Dalam Pasal 1 ditegaskan "Pasal 1 Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan Organisasi Kemasyarakatan adalah organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warganegara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperanserta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila" dan pada Pasal 2 (1) "Organisasi Kemasyarakatan berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas".

Dalam UU 2/1988, tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia antara lain menyebut Pancasila dalam Pasal 3, ayat 2 tentang Sumpah Prajurit antara lain disebutkan "Demi Allah saya bersumpah berjanji : Bahwa saya akan setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945". Dan pada pasal 5 ditegaskan bahwa Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia sebagai bayangkari Negara dan Bangsa Indonesia adalah aparatur negara yang taat dan setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta ber-Sumpah Prajurit dan ber-Sapta Marga".

Undang-undang 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, secara tegas dalam Pasal 1 angka 2 menyebut "Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berakar pada

kebudayaan bangsa Indonesia dan yang berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”; dan pada Pasal 2 menyebut “ Pendidikan Nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”.

Undang-undang yang secara tegas menyebut Pancasila sebagai rujukan utama adalah UU 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, yang dalam konsiderans menimbang angka 1 menyebut “bahwa sumber daya alam hayati Indonesia dan ekosistemnya yang mempunyai kedudukan serta peranan penting bagi kehidupan adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu perlu dikelola dan dimanfaatkan secara lestari, selaras, serasi dan seimbang bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia pada khususnya dan umat manusia pada umumnya, baik masa kini maupun masa depan”; dan pada angka 2 menyebut “bahwa pembangunan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya pada hakikatnya adalah bagian integral dari pembangunan nasional yang berkelanjutan sebagai pengamalan Pancasila”.

Hal yang hampir sama terjadi pada UU 25/1992 tentang Perkoperasian. Pada Pasal 1 angka 1 disebutkan “Koperasi adalah badan usahayang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan. Pada Pasal 2 disebutkan “Koperasi berlandaskan Pancasila dan Undang-undang dasar 1945 serta berdasar atas asas kekeluargaan.”

UU 8/1995 tentang Pasar Modal, menyebut Pancasila dalam konsiderans menimbang huruf a yang menyebut “bahwa tujuan pembangunan nasional adalah terciptanya suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.” Hal yang sama juga terjadi pada UU 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dalam konsiderans menimbang huruf b disebutkan bahwa “dalam rangka mendayagunakan sumber daya alam untuk memajukan kesejahteraan umum seperti diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan untuk mencapai kebahagiaan hidup berdasarkan Pancasila, perlu dilaksanakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup berdasarkan kebijaksanaan nasional yang terpadu dan menyeluruh dengan memperhitungkan kebutuhan generasi masa kini dan generasi masa depan.” Pada UU 9/1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka umum, dalam Pasal 4, menyebutkan dalam tujuan, huruf a mewujudkan kebebasan yang bertanggung jawab sebagai salah satu pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Tahun 1999, banyak lahir undang-undang yang mewadahi semangat reformasi di segala bidang. Antara lain UU 22/1999 tentang Pemerintah Daerah; UU 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; UU 39/1999 tentang Hak Azasi Manusia; UU 40/1999 tentang Pers, yang tidak merujuk pada

Pancasila. Namun ada juga undang-undang yang masih menyebut Pancasila dalam konsiderans, misalnya UU 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dan UU 3/1999 tentang Pemilihan Umum, Pasal 2 menyebutkan “Perencanaan, pelaksanaan, pengawasan Pemilihan Umum didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi yang dijiwai semangat Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945”.

Setelah Ketetapan MPR III/2000 menegaskan bahwa Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum, antara lain ada UU 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, yang pada konsiderans huruf a, menyebut “ bahwa pembangunan nasional harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat dengan melakukan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.”

UU 32/2002 tentang Penyiaran, bukan hanya menyebut Pancasila dalam konsiderans, tetapi dalam Pasal 2 yang mengatur tentang azas, menyebutkan “ Penyiaran diselenggarakan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan asas manfaat, adil dan merata, kepastian hukum, keamanan, keberagaman, kemitraan, etika, kemandirian, kebebasan, dan tanggung jawab.”

Dalam UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pada Ketentuan Umum angka 2 disebutkan bahwa “Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman”. Pada Pasal 2 ditegaskan bahwa “Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Pada tahun 2004, lahir UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan pengganti dari Tap MPR III/2000. Tahun 2005 lahir UU 14/2005 tentang Guru dan Dosen, yang selain menyebut Pancasila dalam konsiderans, juga secara implisit menyebut nilai-nilai Pancasila pada Pasal 6 “Kedudukan guru dan dosen sebagai tenaga profesional bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yaitu berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, serta menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab”.

Tahun 2006, ada UU 12/2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yang dalam konsiderans menyebut Pancasila. Salah satu undang-undang di tahun 2007, yakni UU 40/2007 tentang Perseroan Terbatas, tidak menyebut maupun merujuk Pancasila. Kemudian tahun 2008, ada UU 44 tentang Pornografi, yang dalam konsideransnya antara lain menyebutkan “bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi nilai-nilai moral, etika, akhlak mulia, dan kepribadian luhur

bangsa, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, menghormati kebinekaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta melindungi harkat dan martabat setiap warga negara.”

Pada UU 35/2009 tentang Narkotika, selain dalam konsiderans disebut Pancasila, pada Pasal 2 juga ditegaskan bahwa “Undang-Undang tentang Narkotika berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Pada tahun 2010, ada UU 8/2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang dalam konsiderans menimbang huruf a menyebut “bahwa tindak pidana Pencucian Uang tidak hanya mengancam stabilitas perekonomian dan integritas sistem keuangan, tetapi juga dapat membahayakan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Tahun 2011, lahir UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, revisi dari UU 10/2004. Setelah itu lahir UU 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tidak menyebut Pancasila dan tidak merujuk UU 12/2011. Walaupun dalam Pasal 2 mengindikasikan penterjemahan Pancasila, seperti dalam pasal 2 disebutkan “ Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas: a. kemanusiaan; b. keadilan; c. kemanfaatan; d. kepastian; e. keterbukaan; f. kesepakatan; g. keikutsertaan; h. kesejahteraan; i. keberlanjutan; dan j. keselarasan.

Secara acak kemudian bisa dilihat pada UU Nomor 17/2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, menyebutkan dalam konsiderans menimbang huruf c “ bahwa sebagai wadah dalam menjalankan kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, organisasi kemasyarakatan berpartisipasi dalam pembangunan untuk mewujudkan tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila”. Pernyataan ini diulangi dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan: 1. Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Pasal 2 Asas Ormas tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 3 Ormas dapat mencantumkan ciri tertentu yang mencerminkan kehendak dan cita-cita Ormas yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lebih detil disebutkan dalam Pasal 5 Ormas bertujuan untuk: a. meningkatkan partisipasi dan keberdayaan masyarakat; b. memberikan pelayanan kepada masyarakat; c.

menjaga nilai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa; d. melestarikan dan memelihara norma, nilai, moral, etika, dan budaya yang hidup dalam masyarakat; e. melestarikan sumber daya alam dan lingkungan hidup; f. mengembangkan kesetiakawanan sosial, gotong royong, dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat; g. menjaga, memelihara, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa; dan h. mewujudkan tujuan negara. Pasal 6 Ormas berfungsi sebagai sarana: a. penyalur kegiatan sesuai dengan kepentingan anggota dan/atau tujuan organisasi; b. pembinaan dan pengembangan anggota untuk mewujudkan tujuan organisasi; c. penyalur aspirasi masyarakat; d. pemberdayaan masyarakat; e. pemenuhan pelayanan sosial; f. partisipasi masyarakat untuk memelihara, menjaga, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa; dan/atau g. pemelihara dan pelestari norma, nilai, dan etika dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Namun kemudian UU 23/2013, tentang Anggaran Pendapatan dan belanja Negara Tahun Anggaran 2014, sama sekali tak menyebut Pancasila, dan UU 12/2011. Undang-Undang Nomor 6/2014 tentang Desa, juga tidak menyebut satu kata pun tentang Pancasila, dan tidak merujuk pada UU 12/2011.

E. KESIMPULAN DAN SARAN

Penterjemahan atau pelaksanaan Pancasila, baik sebelum maupun sesudah Ketetapan MPRS XX/1966, sesudah dan sebelum UU 10/2004, atau sesudah dan sebelum UU 12/2011, tidak tegas, tidak seragam, dan tidak ada unsur kepastian. Ada yang menyebut dalam konsiderans, dalam pasal, ada yang menyebut baik dalam konsiderans maupun dalam pasal. Ada yang menyebut kata Pancasila, ada yang menyebut secara implisit nilai-nilai atau sila Pancasila, baik secara lengkap, atau satu atau beberapa sila saja. Ada juga yang tidak menyebut sama sekali baik istilah Pancasila maupun nilai-nilai, atau sila-silanya.

Kesimpulan semacam ini juga diambil oleh Sudjito⁶⁶ yang menyebut sebagian masyarakat Indonesia menganggap Pancasila sebagai dasar negara sudah tidak penting lagi. Bahkan pemerintah dan masyarakat seakan tidak menyadari bahwa semangat individualisme dan liberalisme terus menggerogoti nilai-nilai Pancasila. Meluncurnya nilai-nilai Pancasila tersebut secara sistematis terjadi melalui masuknya pengaruh asing melalui sistem hukum di Indonesia. Hingga prinsip dan falsafah dasar Pancasila seperti musyawarah, gotong royong, kekeluargaan, dan sebagainya tersisihkan dalam substansi hukum Indonesia.

⁶⁶ Jaya Baya, Sudjito : "Hukum Indonesia Wus Ngiwakake Nilai Pancasila", majalah Jaya Baya, No 22 Minggu V Januari 2016.

Berkaitan dengan ketentuan *judicial review* dibutuhkan kepastian hukum, jika kewajiban merujuk pada Pancasila baik secara substantif maupun normatif yuridis, merupakan bagian dari konsistensi undang-undang terhadap Undang-Undang dasar. Jika ada undang-undang yang isinya merujuk pada nilai-nilai dan ideologi yang bertentangan dengan Pancasila, akan menyulitkan para hakim konstitusi untuk menyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Oleh karena itu Pancasila harus dicantumkan secara eksplisit baik dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hirerarkinya dari undang-undang, bisa dalam bentuk ketetapan MPR atau dirumuskan dalam pasal-pasal undang-undang dasar. Karena posisi Tap MPR yang masih menimbulkan pro kontra mengenai kewenangannya untuk membuat peraturan yang bersifat mengatur warga negara, maka pilihan yang paling masuk akal adalah mencantumkannya dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Artidjo Alkostar, 1997, *Identitas Hukum Nasional*, Yogyakarta : FH UII
- Asshiddiqie, Jimly, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer
- Kelsen, Hans, 2006, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media & Nuansa
- Mahfud MD, Moh, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers
- Rahardjo, Satjipto, 2008, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Gentapress
- Said Ali, As'ad, 2009, *Negara Pancasila*, Jakarta: LP3ES
- Schubert, Glendon, 1975, *Human Jurisprudence, Public Law as Political Science*, Honolulu: The University Press of Hawaii
- Siahaan, Pataniari, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Konpress
- Soekarno, 2002 (cetak ulang), *Lahirnya Pantjasila*, Bandung: Yayasan Kepada Bangsaaku
- Sudjito, 2016, *Hukum Indonesia Wus Ngiwakake Nilai Pancasila*, Jaya Baya No. 22 Minggu V Januari 2016

03. Pancasila, Pilkada, dan Money Politic⁶⁷

A. PARADIGMA BARU PILKADA

Pro kontra pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung atau melalui DPRD sudah berlalu. Pilkada baik gubernur, bupati, maupun walikota tetap dilaksanakan secara langsung. Bahkan babak baru Pilkada serentak sudah berlangsung pada Bulan Desember 2015, dan Bulan Februari 2017. Dinamika pilkada langsung sudah menjadi bagian dari budaya politik, yang melibatkan para calon, partai pendukung, para penyelenggara, pemerintah, dan tentu saja masyarakat yang sangat kepentingan sebagai pemilih. Pilkada merupakan potret paling nyata dari praktek demokrasi kita.

Persoalannya apa yang akan dicapai dengan demokrasi. Demokrasi hanya cara, dan pilkada langsung hanya media. Tujuan akhir dari pilkada untuk menghasilkan kepala daerah (dan wakilnya) yang bisa mencari solusi atas semua problema yang dihadapi daerahnya. Yang terjadi bisa saja terpilih kepala daerah dengan pengorbanan dan biaya yang besar, baik dari masyarakat, kandidat, partai politik, maupun negara, namun tujuan tidak tercapai. Tujuan tidak tercapai jika pimpinan yang terpilih tidak lebih baik dari sebelumnya, atau bahkan lebih buruk.

Sayang sekali, dalam Perppu 1/2014 yang mengoreksi UU 23/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, tidak disebutkan secara tegas tujuan penyelenggaraan pilkada tersebut. Dalam Perppu tersebut⁶⁸ dalam konsideran menimbang hanya disebut “bahwa untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”. Hanya prosesnya yang dipersyaratkan, bukan gol akhir yang akan dicapai yang ditekankan.

Ketika ada gagasan untuk Pilkada melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang kemudian dikukuhkan dalam UU 22/2014, sebenarnya salah satu alasannya adalah tingginya biaya yang harus ditanggung baik oleh negara, kandidat, bahkan partai politik, dan masyarakat. *Money politic* yang merajalela di mana-mana, bukan hanya menimbulkan dampak pragmatis dengan merebaknya praktek korupsi yang melibatkan pejabat publik, tetapi juga meruntuhkan moral dan budaya politik demokrasi yang sedang tumbuh.

⁶⁷ Telah dimuat dalam Jurnal Majelis, Media Aspirasi Konstitusi, Edisi 01/Tahun 2016

⁶⁸ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Kemudian lahir Perppu 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang menganulir pilkada melalui DPRD, dengan sejumlah catatan. Dalam konsideran Perppu tersebut⁶⁹ juga disebutkan “bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kegentingan yang memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009”.

Perbaikan pengaturan, antara lain aturan agar partai politik tidak memungut dana dari kandidat, diatur dalam Pasal 47 ayat 4, UU 8/2015, yang merupakan perbaikan dari Perppu 1/2014, sebagai berikut⁷⁰ : “Setiap orang atau lembaga dilarang memberi imbalan kepada Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam bentuk apapun dalam proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota”.

Pertarungan substansi UU Pilkada ternyata terus berlanjut⁷¹. DPR RI kemudian melakukan revisi terbatas, menyangkut kontroversi siapa yang berhak mencalonkan kandidat jika partai berkonflik sampai ke pengadilan.

B. POLITIK HUKUM PILKADA

Melihat arah pengaturan Pilkada ini tersirat bahwa diperlukan paradigma baru, yang tidak sama dengan yang selama ini dilakukan oleh kandidat, penyelenggara, masyarakat pada umumnya, dan sebagainya. Paradigma baru itu harus bisa merombak praktek politik yang mengandalkan uang, dan penegakan hukum yang konsisten. Karena dampaknya pasti tidak bisa diperoleh kepala daerah yang militan, kreatif, bekerja keras, dan dekat dengan rakyat.

Paradigma baru mengisyaratkan bahwa Pilkada tidak cukup hanya mengandalkan calon yang populer, didukung jaringan yang kuat, dan dana yang memadai. Jika ingin mendapat pemimpin yang lebih baik dan lebih bermanfaat bagi warganya, harus didorong kandidat yang mempunyai gagasan dan keberanian. Karena itu medannya tidak sekedar pencitraan, lobi untuk mendapatkan dukungan partai politik, dan menggalang dukungan pemilih dengan mempersiapkan *money politic*, dalam berbagai bentuknya.

Yang menjadi pertanyaan, mengapa dengan undang-undang dasar dan pasal yang sama bisa dilahirkan praktek politik yang berbeda. Memang pengaturan pilkada yang

⁶⁹ Ibid Perppu 1/2014, hal 2

⁷⁰ UU 8/2015.

⁷¹ Republika, 2015, “Revisi Terbatas UU Pilkada Mulai Dibahas 18 Mei”, 5 Mei

menjadi dasar politik hukum dalam konstitusi cukup singkat⁷². Pasal 18, ayat 4, UUD 1945 paska amandemen berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Kata-kata demokratis ini ternyata dalam penterjemahannya di tingkat undang-undang telah menjadi kontroversi, apakah bisa dipilih melalui DPRD, atautkah harus melalui pemilihan langsung.

Paradigma yang berbeda, ternyata bisa terjadi dengan politik hukum yang tidak berubah. Hanya cara penafsiran para pembuat undang-undang dengan berbagai dinamika dan situasi sosial politik yang mengiringi menjadi penentu penjabaran politik hukum. Salah satu pertanyaan yang layak dimunculkan adalah, cukup memadaikah perumusan politik hukum pemilihan kepala daerah, yang ada pada UUD 1945. Apakah perubahan dalam tingkat undang-undang bisa memperbaiki kualitas Pilkada, sesuai dengan arahan politik hukum dalam konstitusi.

C. POLITIK HUKUM KONSITUSIONAL

Walaupun dalam penjabaran undang-undang tidak tersirat secara tegas mengenai tujuan Pilkada, jika politik hukum dikembalikan pada konstitusi atau undang-undang dasar, pasti di situ ditemukan rujukannya. Karena dalam undang-undang dasar pasti tercantum tujuan negara. Menurut Mahfud⁷³, politik hukum merupakan legal policy atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang lan diberlakukan, baik pembuatan hukum baru, maupun penggantian hukum yang lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Jika undang-undang tentang pilkada tidak bisa menghasilkan masyarakat yang makin sejahtera dan kehidupan yang lebih cerdas, berarti politik hukum yang diarahkan konstitusi tidak berhasil. Kelsen⁷⁴ menyebut “*the constitutiton represents the highest level of positive law.*” Dan “*the essential function of the contitution consist in governing the organ and the process the general las creation, that is, of legislation.*” Semua produk undang-undang harus secara konsisten dan konsekuen sebagai turunan apa yang dirumuskan, maupun nilai-nilai yang tersirat dalam konstitusi.

⁷² UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁷³ Mahfud MD, Moh, 2011, Politik Hukum Di Indonesia, Edisi Revisi, Jakarta : Raja Garafindo Persada, hal 1

⁷⁴ Kelsen, Hans, 1992, *Introduccion do The Problems of Legal Theory*, Great Britain : Clarendon, hal 64

Sebuah undang-undang yang baik seharusnya bisa menterjemahkan apa yang dirumuskan oleh konstitusi. Seperti pendapat Raharjo⁷⁵ yang mendefenisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, seperti : tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Jadi undang-undang yang baik harus merumuskan dengan jelas tujuannya, dan argumentasi dalam memilih sistem yang dianggap paling tepat. Walaupun setiap waktu undang-undang bisa diubah, namun perubahan yang terlalu sering, dan jaraknya sangat pendek mengesankan bahwa politik hukum dari konstitusi tidak bisa diterjemahkan dengan baik, kondisi budaya hukum yang buruk, tekanan politik yang cukup mengganggu, atau bahkan rumusan di konstitusinya yang kurang sesuai dengan dinamika jangka panjang yang dihadapi oleh bangsa.

Politik hukum menurut Wahyono⁷⁶, memang harus kuat, karena merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk. Tegasnya, politik hukum merupakan kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu, yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. Dari ini bisa sampai pada kesimpulan bahwa perumusan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di UUD 1945, memang kurang memadai. Sehingga pilihannya, undang-undangnya harus menfasirkan secara tepat, cermat, dan detil. Atau dilakukan perubahan pada ketentuan tersebut di undang-undang dasar.

Salah satu penyebab keraguan politik hukum mengenai pemilihan kepala daerah langsung atau lewat DPRD adalah tidak mampunya undang-undang untuk memberi solusi dalam persoalan-persoalan yang muncul, salah satunya adalah kasus money politic. Seperti ditulis Nasih⁷⁷, praktik politik uang terjadi tidak lagi secara sembunyi-sembunyi, tetapi sudah sangat terang-terangan. Bukan lagi dalam bentuk "serangan fajar", tetapi sampai "serangan duha" dan bahkan serangan setelah "salat zuhur" terhadap mereka yang sampai siang hari tampak belum menggunakan hal pilih. Namun, pengawas pemilu tidak melakukan tindakan signifikan untuk mencegah praktik politik uang. Bahkan karena semakin masif

⁷⁵Rahardjo, Satjipto, 1991, Ilmu Hukum, Cet. III, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal 352

⁷⁶ Wahyono, Padmo, Padmo Wahjono, 1986, Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Cet. II, Jakarta: Ghaila Indonesia, hal 160.

⁷⁷ Nasih, Mohammad, 2014, "Pemilu Terburuk", Koran Sindo, 28 April 2014

terjadi, kemudian cenderung membiarkan. Yang lebih memprihatinkan lagi, jika terjadi pelanggaran yang diketahui, misalnya karena pelakunya sendiri yang mengaku melakukan praktik politik uang, tidak ada tindakan tegas penegak hukum. Penegakan hukum untuk memberikan efek jera tidak dilakukan. Lengkuplah sudah pemilu terselenggara dengan sangat buruk dan tanpa efek pembelajaran yang berharga untuk penyelenggaraannya yang lebih baik di masa depan.

Penelitian Edward Aspinall dan Ward Berenschot⁷⁸ juga menyimpulkan bahwa para politisi Indonesia merasa terjebak dalam pola pertukaran *klientelistik*, yakni tekanan konstituen yang meminta uang tunai atau manfaat lainnya, dan takut jika mengabaikan permintaan tersebut, mereka akan kalah dari saingannya. Karenanya dibutuhkan keberanian moral yang besar, atau basis politik yang luar biasa kuat, untuk mencalonkan diri tanpa mendistribusikan patronase. Namun kenyataannya banyak calon yang mengambil jalan ini kalah.

Padahal jika mengikuti Teori Roscoe Pound⁷⁹ hukum tidak boleh mengawang dalam konsep-konsep yang logis analitis, tetapi harus mendarat ke dunia sosial yang nyata, dan ikut memberi solusi terhadap masalah-masalah yang ada. Teori Pound yang terkenal adalah "*law as a tool of social engineering*", hukum diciptakan memang untuk mengatur dan mengarahkan masyarakat. Jadi masalah-masalah yang ada di masyarakat, seperti kultur money politic harus dikelola dengan hukum, misalnya dengan mempersempit ruang geraknya, dan kalau sudah terjadi, harus ada saksi yang bisa membuat jera, dan menghindarkan pengulangan perbuatan yang sama. Dalam kenyataannya sampai Pemilu presiden dan pemilu legislatif 2014, tidak ada hasil pemilu yang dibatalkan karena kasus money politic. Ini menunjukkan bahwa sistem hukum yang diarahkan oleh politik hukum dalam konstitusi tidak mampu memberi jawaban terhadap masalah yang ada.

Ketidakkonsistenan penjabaran hukum pilkada, sebenarnya makin terlihat jelas jika dikembalikan pada politik hukum konstitusional, yang menempatkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum. Sila mana dari Pancasila yang bisa membenarkan adanya praktek money politic. Seperti yang dikatakan oleh Prasetyo⁸⁰, pembangunan hukum yang berlandaskan pada Pancasila, harus diarahkan untuk menampung dan mendukung kebutuhan hukum sesuai dengan perkembangan dan kemajuan yang terjadi. Hukum Pancasila diharapkan menjadi hukum yang responsif dalam menciptakan keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum.

⁷⁸ Aspinall, Edward dan Ward Berenschot, *Democracy For Sale, Pemilu, Klientelisme, dan Negara di Indonesia*, Jakarta : Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 352

⁷⁹ Pound, Roscoe dalam Tanya, Bernard L, 2011, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta : Genta, hal 76

⁸⁰ Prasetyo, Teguh, 2014, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Bandung: Nusamedia, hal 161

Tidak dirujuknya nilai-nilai Pancasila sebagai norma tertinggi bisa saja ini bagian dari dinamika sosial politik yang memang sudah mulai meninggalkan kesepakatan untuk menempatkannya sebagai sumber segala sumber hukum. Seperti yang dikemukakan oleh Asshiddiqie⁸¹ minimnya perhatian pada Pancasila memang memprihatinkan. Pancasila seharusnya ditempatkan sebagai dasar negara yang menjadi sumber rujukan dan landasan utama dalam penyelenggaraan negara. Rujukan pada Pancasila bisa ditunjukkan melalui visi, misi, kebijakan, program, dan pengaturan yang dirumuskan dalam peraturan pelaksana di bawah undang-undang dasar.

Posisi Pancasila sebagai rujukan tata hukum belum diterjemahkan secara konsisten. Fungsinya sebagai sumber hukum, secara sosiologis-politis diakui, tetapi secara yuridis banyak mengalami politisasi, sehingga terjadi distorsi. Dari akar Pancasila, banyak tumbuh pohon undang-undang yang tidak mencerminkan nilai-nilai dasar induknya. Pijakan Pancasila seakan akan goyah. Pijakan yuridisnya tinggal pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12/2011, sebagai revisi dari UU nomor 10 /2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”.

Pertanyaan yuridis normatif muncul, karena penegasan mengenai definisi Pancasila diletakkan dalam format undang-undang. Ketetapan MPR dan MPRS yang pernah mengawal keberadaan Pancasila dalam UUD 1945, sudah dicabut. Sementara secara hierarkhi tidak ada kewajiban sebuah undang-undang harus merujuk undang-undang lain yang posisinya sederajat. Itulah sebabnya UU 12/2011 yang mengatur bahwa semua UU harus merujuk pada Pancasila, tidak mempunyai kekuatan operasional untuk memaksa. Jika Pancasila benar-benar dikehendaki sebagai sumber tata hukum, maka tidak cukup posisi Pancasila hanya ditegaskan dalam bentuk undang-undang. Tidak ada satu katapun Pancasila dalam Undang-Undang Dasar 1945, sebelum maupun sesudah amandemen. Tidak ada penjelasan juga bahwa yang dimaksud dengan Pancasila adalah nilai-nilai yang tercantum dalam Pembukaan UUD.

Sebelum UUD 1945 diamandemen, walaupun posisi Pancasila hanya samar-samar dalam pembukaan, namun ada beberapa Ketetapan MPR yang melaksanakan UUD, mengamankan posisi Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara, sekaligus sebagai sumber segala sumber hukum. Antara lain pada pada Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR No.V/MPR/1973, dan kemudian dikuatkan dengan Ketetapan MPR No.IX/MPR/1978.

Kegagalan dalam merumuskan politik hukum yang sudah disepakati dalam konstitusi, akan menimbulkan dampak dalam penyelenggaraan negara. Berbagai

⁸¹Asshiddiqie, Jimly, 2009, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, hal 226

pelanggaran dan penyimpangan pada tingkat peraturan pelaksana, atau tidak adanya kemampuan peraturan pelaksana untuk menjawab persoalan yang ada, akan dengan mudah dilihat ketidaktaatan azasnya dengan politik hukum yang dicanangkan dalam konstitusi. Ini antara lain terlihat dari kegagalan dalam merumuskan nilai-nilai mulia dalam Pancasila untuk dijabarkan dalam praktek demokrasi dalam Pilkada, terutama dalam merajalelanya *money politic*.

D. KESIMPULAN

Praktek pelaksanaan undang-undang yang baik, memang bisa tidak bergantung pada kualitas baik kelengkapan maupun kesempurnaannya, tetapi juga bisa tergantung pada para penafsir dan pelaksananya. Namun undang-undang yang menjadi rujukan, khususnya undang-undang dasar yang tidak lengkap pasti akan mempunyai andil dalam kebiasaan penafsiran maupun pelaksanaannya.

Penjabaran masalah Pilkada dalam tingkat undang-undang mengundang kontroversi, karena rumusan di UUD nya memang sangat sederhana. Penafsiran kata demokratis bisa berbeda-beda. Ada yang melihat pilkada langsung lebih demokratis. Ada juga yang menganggap pilkada langsung justru tidak sesuai dengan semangat demokrasi perwakilan seperti yang terdapat nilai-nilai Pancasila. Termasuk rumusan mengenai *money politic*, yang sudah berkembang tidak hanya menyangkut pembelian suara pemilih, tetapi juga suap pada para penyelenggara pemilu, dan uang mahar yang harus disediakan pada kandidat untuk para pimpinan partai politik yang akan merekomendasi atau mencalonkannya.

Diperlukan ketegasan mengenai sistem pilkada langsung atau melalui DPRD yang dikehendaki oleh UUD. Jika keduanya memungkinkan, lebih baik ditegaskan bahwa pilkada bisa dilakukan secara langsung atau juga dengan melalui DPRD, sesuai kebutuhan masing-masing daerah. Jarak antara ideologi atau dasar negara Pancasila yang kemudian diterjemahkan dalam UUD, dan ditindaklanjuti dengan undang-undang dalam pengalaman sejarah terbukti bisa dijabatani dengan ketetapan MPR.

Pengembalian praktek demokrasi ke azas awalnya seperti yang terlihat pada nilai-nilai Pancasila sebagai *grundnorm*, bisa menjadi alat pengukur keberhasilan dalam menjaga konsistensi sesuai tata urutan dan hierarki dalam perundang-undangan. *Money politic* yang tidak bisa dicegah karena lemahnya rumusan dalam undang-undang, ditambah dengan tidak konsistennya para penegak hukum, membuktikan bahwa keberadaan Pancasila sebagai sumber nilai dan sumber tertib hukum belum dihayati dan dilaksanakan oleh para pembuat dan pelaksana undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer

Kelsen, Hans, 1992, *Introduction do The Problems of Legal Theory*, Great Britain: Clarendon

Mahfud MD, Moh, 2011, *Politik Hukum Di Indonesia, Edisi Revisi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada

Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Cet. II.*, Jakarta: Ghaila Indonesia

Prasetyo, Teguh, 2014, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Bandung: Nusamedia

Rahardjo, Satjipto, 1991, *Ilmu Hukum, Cet. III*, Bandung: Citra Aditya Bakti

Tanya, Bernard L, 2011, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta: Genta

Media

Koran Sindo, 2014, *Pemilu Terburuk* oleh Mohammad Nasih, 28 April 2014

Republika, 2015, *Revisi Terbatas UU Pilkada Mulai Dibahas 18 Mei*, 5 Mei

Undang-Undang

UU 8/2015 tentang Perubahan atas UU 1/2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

04. PANCASILA BASIS POLITIK HUKUM INDONESIA

A. SISTEM HUKUM

Hukum merupakan kesepakatan sosial budaya, terutama politik yang akan mengatur hubungan antar warga negara, termasuk dengan negara. Sebuah bangsa selalu mempunyai nilai nilai dan norma yang disepakati, dan setiap negara punya norma yang dikukuhkan sebagai hukum positif.

Riddall⁸² menegaskan bahwa Ilmu Hukum kebanyakan ditulis oleh para filsuf, atau oleh para pakar hukum yang dipengaruhi oleh pemikiran para filsuf tersebut. Hukum dimulai dari gagasan, bahkan mimpi akan hal hal yang ideal. Negara harus merumuskan mimpi atau fiksi yang sama dari sebuah bangsa untuk menjadi hukum yang kongkret, yang disebut sebagai hukum positif.

Plato, dalam bukunya *Republic (380 SM)*, menekankan bahwa di balik hukum selalu ada idealisme. Ada realisme yang diyakini suatu bangsa, yang nanti akan menjadi cikal bakal hukum yang akan dikukuhkan negara. Keadilan sebelum menjadi substansi hukum, dimulai dari konsep kultural sebuah bangsa mengenai nilai keadilan itu sendiri.

Aristoteles (384-322 SM), sudah membayangkan konsep keadilan, yang kemudian menjadi basis dan tujuan utama system hukum. Aristoteles membdakan antara keadilan distributif, keadilan yang memberi perlakuan sama pada siapa saja, dengan keadilan distributif, perlakuan yang berbeda sesuai dengan perbuatan atau jasa masing-masing orang.

Untuk memahami luasan hukum yang kompleks di sebuah negara diperlukan bantuan sebuah sistem, *legal system*. Di seluruh dunia, ada yang menganut sistem Hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*), system hukum Inggris (*Common Law*), sistem Hukum Adat (*Customary Law*), sistem Hukum Agama (*Religious Law*), dan sistem Hukum Campuran (*Mixed Law*).

Dari variasi sistem hukum di sebuah negara, terlihat asal usul atau sumber norma yang menjadi substansi hukum tersebut. Ada yang bermula dari nilai nilai yang tumbuh dan berkembang cukup lama pada sebuah bangsa, yang sering disebut sebagai hukum alam, dan ada yang berasal dari keyakinan berdasarkan agama yang berkembang pada suatu bangsa.

Dalam sistem hukum akan terlihat hukum positif, hukum yang berlaku dan ditegakkan oleh pemerintah di suatu negara. Seperti teori John Austin⁸³, *law consists of a command given by sovereign enforced by sanction. A sovereign power, the state, has given a*

⁸² Riddall, 1999, Jurisprudence, London:Butterworths, 3

⁸³ Ibid Riddall, 20

command, and enforced it by a sanction. Hukum positif adalah aturan yang ditetapkan oleh negara yang mempunyai kewenangan, sekaligus menegakkannya dengan kekuatan sanksi. Dalam tulisannya *Philosophy of Positive Law* yang dihimpun oleh Robert Campbell⁸⁴ (1880), Austin menyebut sebelum sampai ke hukum positif, tahapan dimulai dari adanya hukum agama (*laws of God*), kemudian menjadi nilai moralitas yang dijunjung tinggi masyarakat (*positive morality*), kemudian menjadi aturan-aturan yang menjadi kesepakatan bersama (*laws in figurative sense*), dan akhirnya dikukuhkan menjadi hukum positif.

Teori Hukum Positif, yang menyebut hukum sebagai perintah dari otoritas negara yang mempunyai kewenangan, juga sebelumnya dinyatakan oleh Jeremy Bentham dalam *A Fragment on Government* (1776), sebelumnya juga ada pada pernyataan Thomas Hobbes dalam *Leviathan* (1651), dan Bodin dalam *Six Books of The Republic* (1576). Teori hukum positif ini, yang kemudian melahirkan sistem hukum di berbagai negara, yang terbagi sebagai penganut sistem hukum sipil (*Civil Law*), hukum Inggris (*Common Law*), Hukum Adat (*Customary Law*), Hukum Agama (*Religious Law*), dan Hukum Campuran (*Mixed Law*).

Teori Austin, bahwa hukum harus ditegakkan dengan sanksi, dikoreksi oleh Herbert Lionel Adolphus Hart (1907-1992). HLA Hart menyebut beberapa contoh hukum yang tidak ditegakkan dengan sanksi, misalnya hukum perkawinan atau hukum kontrak. Dalam bentuknya yang agak berbeda mungkin juga Hukum Internasional. Dalam bukunya *Concept of Law*, Hart⁸⁶ menyebut dalam sistem hukum, khususnya dalam konstitusi, ada aturan yang disebut sebagai hukum (hukum positif), tetapi ada juga yang bukan hukum, pre-legal, atau meta-legal. Hart juga menyebut ada aturan yang bersifat primer maupun sekunder. Ada juga *hard positivism* dan *soft positivism*. Sistem hukum selalu dinamis, bergerak, menyempurnakan diri, dan pada akhirnya bisa juga hilang. Mulai dari belum lahirnya sistem hukum (*unborn*), menjadi tumbuh walaupun bergantung pada induk utama hukum tersebut (*dependent on its mother*), kemudian mulai mantap menjadi sistem hukum yang mandiri (*independent existence*), kemudian menuju kemerosotan sistem hukum tersebut (*decay*), yang akhirnya hilang (*die*).

B. POLITIK HUKUM

Di dalam sistem hukum, terlihat sebuah bangunan hukum yang sistematis. Ke mana arah hukum akan dibangun, akan terlihat politik hukum di sebuah negara. Jalan tengah antara Austin dan Hart untuk membangun Hukum Positif diberikan oleh Hans Kelsen.

⁸⁴ Campbell, Robert, 1880, *Lecturers of Jurisprudence, Philosophy of Positive Law by The Late John Austin*, London : John Murray-Albemarle Street, 7

⁸⁶ Riddal, opcit, 48

Dengan membangun teori piramida dalam *Theory of Law and State (1945)* Kelsen⁸⁷, membedakan secara tegas (menjadikan Hukum Positif sebagai murni hukum), sedang hukum alam, hukum agama, kebiasaan sosial budaya dan adat istiadat, menjadi hukum dasar atau *grundnorm*, yang kemudian jadi tumpuan dan diterjemahkan dalam hukum positif. Dari *grundnorm* tersebut kemudian diturunkan dalam konstitusi suatu negara, yang selanjutnya didetailkan menjadi hukum positif yang ditegakkan dengan sanksi negara dalam bentuk undang-undang dan peraturan daerah. Penterjemahan dari hukum dasar menjadi hukum yang operasional dipandu oleh politik hukum.

Menurut Mahfud, politik hukum merupakan *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan. Politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang bisa menunjukkan sifat dan arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Sedangkan menurut Satjipto Raharjo, politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial tertentu, karena hukum harus selalu melakukan penyesuaian terhadap tujuan yang ingin dicapai masyarakat.

Sri Soemantri Martosoewignjo menyebut agenda politik hukum, (1) masalah kebijakan dasar yang meliputi konsep dan letak, (2) penyelenggara negara pembentuk kebijakan dasar tersebut, (3) materi hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, (4) proses pembentukan hukum, dan (5) tujuan politik hukum nasional. Sunaryati Hartono menegaskan politik hukum pada sebuah bangsa merupakan jembatan menuju perwujudan gagasan yang dicita-citakan. Cita-cita itu biasanya dirumuskan dalam konstitusi.

C. PANCASILA SEBAGAI GRUNDNORM

Lawrence M Friedman⁸⁸ menyebut *key components of the legal order, are substance, procedures, structures, and legal culture*, artinya hukum bukan hanya terdiri dari norma atau substansi, namun juga ditentukan oleh prosedur, struktur, dan dibangun berdasarkan kultur suatu bangsa. Substansi Hukum menyangkut peraturan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Struktur Hukum memperkuat lembaga peradilan dan penegak hukum untuk menjamin kepastian. Budaya Hukum mengarahkan terwujudnya rasa keadilan rakyat menjadi nyata dalam praktek penegakan hukum.

Dikaitkan dengan teori Kelsen, maka menurut Kaelan posisi *grundnorm* untuk negara Indonesia, adalah Pancasila. Secara hirarki, Pancasila kemudian menjwai semua pengaturan pokok dalam konstitusi, dalam hal ini UUD 1945, yang kemudian diamandemen menjadi UUD NRI 1945. Sedangkan *legal culture*, atau budaya hukum, sekaligus secara substantif telah melebur dalam Pancasila, sehingga semaksimal mungkin harus didetailkan dalam

⁸⁷ Riddal, *ibid* 123

⁸⁸ Friedman, Lawrence M, 1975, *The Legal Systems, A Social Systems Perspective*, New York: Russel Sage Foundation

hukum positif yang dijaga oleh negara. Kaelan⁸⁹ menyebut bangsa Indonesia telah menentukan pilihan melalui *the founding fathers*, bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara telah mengangkat dan merumuskan Pancasila sebagai dasar filsafat yang secara yuridis tercantum dalam tertib hukum, dalam pembukaan UUD 1945.

Bagi bangsa Indonesia, Pancasila merupakan sublimasi nilai-nilai yang ideal yang akan membimbing, menyemangati, dan memotivasi bangsa dan negara untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan. Secara teori idealisasi tujuan negara yang dijaga oleh hukum seperti yang dirumuskan oleh Gustav Radbruch. *“The core of Radbruch's legal philosophy consists of his tenets the concept of law and the idea of law. The idea of law is defined through a triad of justice, utility and certainty. Radbruch thereby had the idea of utility or usefulness spring forth from an analysis of the idea of justice”*. Hukum ideal menurut Radbruch jika bisa menjamin keadilan, kemanfaatan, dan kepastian.

Dalam konsepnya Hukum Progresif, Satjipto Rahardjo lebih mendahulukan fungsi sosiologis hukum, daripada fungsi keadilan dan terutama kepastian hukum. Menurut Satjipto, hukum untuk membahagiakan manusia, bukan manusia yang harus mengabdikan dan menyesuaikan pada hukum. Karena itu proses politik hukum, dalam menterjemahkan norma dasar, pada konstitusi, dan selanjutnya pada pembuatan hukum positif, harus mengacu pada kemanfaatan dalam mewujudkan kebahagiaan warga negara, kesejahteraan lahir batin. Tolok ukurnya keadilan, kesejahteraan, dan kepedulian untuk rakyat.

Dalam penerjemahan Pancasila sebagai politik hukum, harus diwaspadai munculnya politisasi hukum, rekayasa terhadap hukum, baik dalam proses pembuatan maupun penegakannya, yang dimanfaatkan untuk kepentingan di luar tujuan dan fungsi hukum itu sendiri. Pada praktek politisasi hukum, terutama dalam pembuatan undang-undang, bisa dilakukan pemerintah atau DPR, atau secara bersama-sama. Politisasi hukum bisa dikenali jika hukum tidak berhasil mewujudkan tujuan hukum yang bermanfaat, adil dan menjamin kepastian.

D. POLITIK HUKUM PANCASILA

Karena seperti teori piramida Kelsen, semua hukum positif merupakan turunan dari konstitusi, yang merupakan serapan dari Pancasila sebagai norma dasar, maka bisa disebut bahwa politik hukum Indonesia, merupakan politik konstitusional. Jika politik hukum dikembalikan pada konstitusi atau undang-undang dasar, maka sesungguhnya hukum positif merupakan strategi konkret dalam mewujudkan tujuan negara dan cita-cita bangsa.

⁸⁹ Kaelan, 2013, Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya, Yogyakarta : Paradigma, 465

Menurut Mahfud,⁹⁰ politik hukum merupakan *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik pembuatan hukum baru, maupun penggantian hukum yang lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Semua undang-undang akan menjadi alat, untuk merinci mengenai cara-cara untuk mendetilkan apa yang dikehendaki oleh konstitusi. Kelsen⁹¹ menyebut "*the constituiton represents the highest level of positive law.*" Dan "*the essential function of the contitution consist in governing the organ and the process the general last creation, that is, of legislation.*" Semua produk undang-undang harus secara konsisten dan konsekuen sebagai turunan apa yang dirumuskan, maupun nilai-nilai yang tersirat dalam konstitusi.

Sebuah undang-undang yang baik seharusnya bisa menterjemahkan apa yang dirumuskan oleh konstitusi. Seperti pendapat Raharjo⁹² yang mendefenisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, seperti : tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Jadi undang-undang yang baik harus merumuskan dengan jelas tujuannya, dan argumentasi dalam memilih sistem yang dianggap paling tepat. Walaupun setiap waktu undang-undang bisa diubah, namun perubahan yang terlalu sering, dan jaraknya sangat pendek mengesankan bahwa politik hukum dari konstitusi tidak bisa diterjemahkan dengan baik, kondisi budaya hukum yang buruk, tekanan politik yang cukup mengganggu, atau bahkan rumusan di konstitusinya yang kurang sesuai dengan dinamika jangka panjang yang dihadapi oleh bangsa.

Politik hukum menurut Wahyono⁹³, memang harus kuat, karena merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk.

⁹⁰Mahfud MD, Moh, 2011, **Politik Hukum Di Indonesia, Edisi Revisi**, Jakarta : Raja Garafindo Persada, hal 1

⁹¹Kelsen, Hans, 1992, *Introduciton do The Problems of Legal Theory*, Great Britain : Clarendon, hal 64

⁹²Rahardjo, Satjipto, 1991, Ilmu Hukum, Cet. III, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal 352

⁹³ Wahyono, Padmo, Padmo Wahjono, 1986, Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Cet. II, Jakarta: Ghaila Indonesia, hal 160.

Tegasnya, politik hukum merupakan kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu, yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. Dari ini bisa sampai pada kesimpulan bahwa perumusan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di UUD 1945, memang kurang memadai. Sehingga pilihannya, undang-undangnya harus menfasirkan secara tepat, cermat, dan detil. Atau dilakukan perubahan pada ketentuan tersebut di undang-undang dasar.

E. KESIMPULAN

Seperti pendapat von Savigny, hukum harus mencerminkan dan menjadi jiwa bangsa (*volkgeist*), sekaligus juga harus seperti pendapat Roscoe Pound bahwa hukum harus menjadi pemandu dan pengarah kehidupan suatu bangsa (*law as a tool of social engineering*). Romli Atmasasmita⁹⁴ menggabungkan kesimpulan Mochtar Kusumaatmaja yang menyebut hukum yang bisa menjadi sarana perubahan dan kemajuan bangsa secara tertib dan bertahap, dan konsep Satjipto Rahardjo yang menginginkan agar hukum benar-benar memihak untuk masyarakat, bukan diarahkan sesuai keinginan ororitas kekuasaan. Hukum untuk manusia, bukan manusia menjadi sekadar obyek dari hukum.

Dari kedua model pembangunan hukum, yang konsentrasi pada rekayasa pembuatan hukum, dan perwujudan nilai yang hidup di masyarakat tersebut, Romli menggabungkannya menjadi teori hukum Integratif, mungkin bisa juga disebut sebagai model hukum Pancasila. Karena menggabungkan antara rekaya birokratis yang mengolah sistem norma dan mengarahkan sistem perilaku warganegara, namun sekaligus juga rekayasa social yang mengutamakan nilai-nilai utama untuk manusia. Kedua model ini sumber filsafatnya adalah nilai-nilai dasar bangsa Indonesia, yakni Pancasila.

Saat ini problema utama bangsa Indonesia di bidang hukum adalah tantangan untuk menterjemahkan nilai-nilai yang terangkum dalam filsafat dan ideologi Pancasila menjadi norma-norma hukum, yang kemudian dirumuskan dalam sistem konstitusi dan diterjemahkan lagi dalam hukum positif, dalam bentuk perundangan-undangan. Ketidkampuan dan kegagalan mewujudkan teori Mochtar Kusumaatmadja maupun Satjipto Rahardjo menyebabkan banyaknya konflik ekonomi, social, dan budaya yang seolah oleh buntu tanoa jalan keluar yang memihak kepentingan rakyat. Misalnya kasus-kasus izin pertambangan dan reklamasi di bidang ekonomi; dan kasus-kasus negara kilafah, pragmatisme pemilihan umum di bidang politik, dan sebagainya.

Di sisi yang lain, peta jalan untuk penguatan sistem negara hukum, dalam bentuk pembentukan undang-undang, berjalan tanpa sistem, tanpa arah, dan tanpa target.

⁹⁴ Asmasasmita, Romli, 2012, Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif, Yogyakarta : Genta Publishing

Program legislasi nasional, terkandung katung tanpa ada ada pertanggungjawaban moral para pembuat undang-undang. Sementara dunia akademis juga tidak secara lantang dan kritis melakukan pendampingan dan pengawasan yang memadai.

DAFTAR PUSTAKA

Asmasasmita, Romli, 2012, *Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Yogyakarta: Genta Publishing

Campbell, Robert, 1880, *Lecturers of Jurisprudence, Philosophy of Positive Law by The Late John Austin*, London: John Murray-Albemarle Street, 7

Friedman, Lawrence M, 1975, *The Legal Systems, A Social Systems Perspective*, New York: Russel Sage Foundation

Kaelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta: Paradigma

Kelsen, Hans, 1992, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, Great Britain: Clarendon

Mahfud MD, Moh, 2011, *Politik Hukum Di Indonesia, Edisi Revisi*, Jakarta: Raja Garafindo Persada

Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Cet. II*, Jakarta: Ghaila Indonesia

Rahardjo, Satjipto, 1991, *Ilmu Hukum, Cet. III*, Bandung: Citra Aditya Bakti

Riddall, 1999, *Jurisprudence*, London: Butterworths

05. MATINYA IDEALISME DALAM PEMBUATAN UNDANG-UNDANG⁹⁵

A. UU PRODUK POLITIK

Praktek pembuatan undang-undang, seperti yang terlihat dalam pembahasan UU tentang Pemilu selalu menyisakan keluhan. Pertama karena undang-undang yang sangat strategis itu selalu dibahas dalam waktu yang sangat singkat dan mendesak. RUU Pemilu yang mulai dibahas akhir tahun 2106 ini hanya disediakan waktu 6 bulam untuk mengejar tahapan pemilu serentak tahun 2019 untuk pemilihan presiden, anggota DPR RI, DPD RI, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, yang tidak bisa diundurkan. Kedua, banyak yang mengeluhkan kenapa pengaturan Pemilu harus selalu berubah setiap waktu, mengesankan bahwa kita sebagai bangsa yang tidak pernah dewasa, dan terombang-ambing oleh kepentingan politik praktis sesaat. Karena sebagai undang-undang yang merupakan turunan dari konsistusi, dan penjabaran dari falsafah dan ideologi negara sebagai norma dasar (*grundnorm*), mestinya sebuah undang-undang bisa diprediksikan untuk waktu sepanjang mungkin, sejauh norma dasar dan norma konstitusinya tidak berubah.

Secara teori memang tidak ada yang salah, karena undang-undang, bahkan konstitusi sekalipun, merupakan cerminan dari aspirasi politik yang berkembang. Kenneth Clinton Wheare⁹⁶ dalam bukunya "*Modern Constitution*" menegaskan bahwa hukum yang dibuat suatu bangsa di suatu negara merupakan resultante kepentingan politik yang ada. Dari sini mudah ditafsirkan jika perubahan-perubahan yang sering terjadi tersebut, lebih disebabkan oleh kepentingan pragmatis, yakni kesepakatan yang berubah dari partai-partai politik dengan pemerintah, mengenai materi sebuah undang-undang. Inilah yang kemudian ditegaskan oleh Mahfud MD bahwa hukum atau undang-undang tidak diukur dari baik buruk, atau benar salahnya, tetapi harus diterima sebagai realitas kesepakatan yang dicapai dalam pertarungan kepentingan di lembaga legislatif. Lahirlah teori bahwa hukum memang produk politik.

Bahkan bagi aliran positivisme, hukum atau undang-undang dimaknai sebagai peraturan yang mengikat warga negara yang dibuat oleh otoritas yang berwenang, terutama oleh pemerintah, atau pemerintahan dalam arti luas, dalam hal ini lembaga legislatif. Apapun yang ditetapkan sebagai hukum, warga negara harus mematuhi, dan penegak hukum harus menjalankannya. Ini semua antara lain demi kepastian hukum yang

⁹⁵ Dikembangkan dari tulisan dengan judul yang sama yang pernah dimuat di Harian *Media Indonesia*, 1 November 2016

⁹⁶ KC Wheare, 1966, *Modern Constitution Second Edition*, London : *Oxford University Press*

diteorikan oleh Gustav Radbruch. Di satu sisi inilah jaminan eksistensi sebuah hukum, namun di sisi yang lain hukum yang dibutuhkan juga hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat secara luas, bukan hanya mewakili kepentingan elite politik yang mengendalikan kekuasaan.

Bagi Radbruch sendiri, hukum sebenarnya tidak cukup hanya dibuat dan ditegakkan hanya semata-mata untuk kepastian hukum. Juga ada syarat lain agar hukum juga menjamin keadilan, dan sekaligus bermanfaat semaksimal mungkin bagi komunitas hukum itu sendiri. Jika hanya mengabdikan pada kepastian hukum, undang-undang akan menjadi bangunan yang kokoh, tegas, tetapi dingin, dan belum tentu memberi perlindungan maupun kenyamanan bagi warga yang memauihnya. Karena itu selain harus menjamin keadilan, juga harus benar-benar sesuai dengan aspirasi terkuat dari warga negara yang akan pengguna peraturan tersebut.

Hukum yang ideal tersebut hanya bisa dicapai jika kepentingan politik para pembuat hukum tetap merujuk pada idealisme yang bersumber dari *legal feeling* (cita hukum) bangsa yang bersangkutan yang sudah mengkristal menjadi ideologi negara, dan disepakati sebagai sumber segala sumber hukum negara. Jadi hukum yang mulai sekadar ditafsirkan sebagai formalitas sebuah norma yang mengikat dan ditegakkan negara, akan bertransformasi menjadi hukum responsif yang menangkap dengan cermat aspirasi yang berkembang di masyarakat, sehingga rumusan hukum tidak menjadi asing bagi masyarakatnya sendiri, seperti hukum kolonial yang dipaksakan pada bangsa yang dikoloniasi. Bahkan lebih jauh hukum benar-benar bisa menjamin kenyamanan, dan kebahagiaan warga negara.

B. HUKUM YANG RESPONSIF

Indonesia sudah mulai dikenal sebagai negara demokrasi yang besar, kendatipun sekaligus ditempli sebutan demokrasi prosedural. Secara prosedur semua standar teori demokrasi modern telah dilaksanakan, seperti pemilihan umum secara transparan, hak berorganisasi dan berkespresi dijamin, dan media yang bebas diwujudkan, namun tujuan demokrasi belum sempurna. Terutama substansi bahwa rakyat harus secara maksimal ikut melaksanakan, mengontrol, dan memanfaatkan hasil demokrasi tersebut. Jadi instrumen hukum yang akan mengatur proses demokrasi harus benar-benar mencerminkan apa yang dikehendaki oleh rakyat, dan sekaligus sesuai dengan panduan norma dasar maupun kesepakatan pada konstitusi. Betapapun tidak sempurnanya rumusan konstitusi telah melalui perdebatan dan proses yang cukup panjang.

Kita pernah punya pengalaman buruk pada kasus Undang-Undang Pilkada (UU 22/2014), yang secara kesepakatan politik (walaupun melalui *voting*) di DPR, namun kemudian akhirnya dijungkirbalikkan oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

(Perppu) yang dibuat oleh presiden. Semula sudah dirumuskan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota melalui pemilihan di DPRD. Ternyata gelombang aspirasi yang tidak menerima kesepakatan pilkada melalui DPRD itu diakomodasi oleh presiden yang mengirim Perppu ke DPR. Dengan berbagai tekanan dan lobi politik, akhirnya DPR menerima dan mengubah undang-undang mengembalikan Pilkada melalui pilihan langsung, dengan menyetujui Perppu 01/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang⁹⁷. Tampak sekali kesepakatan yang berubah dalam waktu yang relatif singkat itu sebagai cerminan pragmatisme yang kuat, dan jauh dari idealisme yang dibangun dari falsafah yang mapan dan tujuan demokrasi yang jelas.

Di sini ada persoalan yang kritis, ketika parlemen yang memang diberi kewenangan untuk membentuk undang-undang tidak bisa menangkap dengan tepat, atau karena terdesak oleh kepentingan kelompok, partai, atau kekuatan lain, sehingga hukum yang dihasilkan dianggap tidak responsif terhadap aspirasi yang mayoritas. Teori Nonet & Selznick⁹⁸ menggambarkan bahwa hukum responsif yang dianggap ideal hanya bisa dicapai jika konstruksi masyarakat yang mendukungnya, termasuk pembuat undang-undangnya, memang demokratis. Namun jika situasi lingkungannya otoriter karena dominasi penguasa, parpol, kelompok bisnis, maka hukum yang dihasilkan bersifat represif, hanya mengabdikan kepada kelompok yang dominan tersebut, tanpa mengindahkan cita hukum mayoritas warga negara.

C. MATINYA IDEALISME

Ternyata hukum yang baik tidak cukup dibuat hanya dengan cita-cita yang baik seperti yang digambarkan oleh Radbruch, tetapi juga membutuhkan syarat adanya demokrasi untuk utuh seperti yang disebut Nonet & Selznick, tetapi rupanya juga membutuhkan rambu-rambu seperti yang dikemukakan oleh Lawrence M Friedman. Bagi Friedman pembuatan hukum harus mengindahkan substansi yang ideal, struktur yang tersistem, dan kultur yang dijaga agar sesuai dengan *legal feeling* (cita-cita hukum) masyarakat.

Jadi hukum, diharapkan akan berumur panjang, tidak selalu berganti menyesuaikan kepentingan sesaat. Juga harus bisa mewujudkan cita-cita yang ideal, sehingga tidak berubah setiap waktu, karena alasan-alasan yang pragmatis. Sebagai contoh misalnya undang-undang yang mengatur jabatan pimpinan DPR dibuat setelah hasil pemilu diketahui, tentu saja kepentingan praktis partai-partai akan lebih dominan dari pada menyusun

⁹⁷ Sekretariat Kabinet RI, 2015, "Perppu Pilkada Jadi UU, Kini Gubernur, Bupati dan Walikota Tetap Dipilih Langsung Oleh Rakyat, 20 Januari"

⁹⁸ Philippe Nonet dan Philip Selznick, 1978, *Law and Society in Transition, Towards Responsive Law*, New York : Harper & Row

konstruksi norma yang logis, etis, dan idealistis. Norma-norma idealistis itu diturunkan dari ideologi negara Pancasila. Menurut Hajriyanto T Thohari⁹⁹ Pancasila memang membutuhkan kaki-kaki operasional untuk menjadi instrumen dalam mewujudkan tujuan negara yakni mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Kaki-kaki operasional tersebut antara lain melalui norma hukum. Pancasila belum sepenuhnya digunakan sebagai dasar atau falsafah hukum. Karenanya banyak produk perundang-undangan yang tidak selaras dengan nilai-nilai Pancasila, antara lain ditandai dengan banyak undang-undang yang dikoreksi, bahkan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Saat ini juga mulai muncul kontroversi mengenai sistem pemilihan umum dengan proporsional terbuka terbatas. Antara lain karena banyak kader andalan partai yang gagal dalam Pemilu model proporsional terbuka. Jadi perumusan normanya bukan dengan pertimbangan mana yang paling ideal untuk rakyat, untuk bangsa, tetapi mana yang paling cocok untuk partai, untuk kelompok, bahkan untuk tokoh tertentu.

Matinya idealisme dalam pembuatan hukum inilah yang kemudian melahirkan banyak politisasi undang-undang. Sebenarnya politik hukum telah memandu idealisasi atau moralitas dalam pembuatan hukum, yang dirumuskan dalam konstitusi. Konstitusi dalam memberi panduan moralitas peraturan perundangan yang ada di bawahnya juga merujuk pada norma dasar yang lebih tinggi, sebuah falsafah atau ideologi yang sudah teruji bagi suatu bangsa, di Indonesia norma dasar yang disepakati adalah Pancasila. Jika konsistensi dari norma dasar (*grundnorm*) tersebut sampai ke undang-undang atau peraturan yang lebih rendah telah digerogeti, direayasa, atau diakali, maka yang terjadi adalah politisasi karena berbagai tekanan kepentingan. Contoh yang mutakhir politisasi bisa dilihat dari kasus peraturan daerah tentang reklamasi pantai Jakarta yang diwarnai berbagai trik dan tekanan dari politik maupun bisnis.

Menurut teori Talcott Parsons¹⁰⁰, memang politisasi hukum bisa terjadi karena tekanan yang begitu besar baik untuk kepentingan politik, maupun kepentingan ekonomi terutama bisnis. Posisi hukum yang berada di sub sistem sosial cenderung selalu dikalahkan demi kepentingan politik kekuasaan maupun kepentingan bisnis yang energinya memang jauh lebih kuat. Untuk mengantisipasi penguatan norma hukum yang idealistis dan responsif, penterjemahannya dari nilai-nilai yang ada di sub sistem kebudayaan harus diperkuat. Idealisme yang kokoh suatu bangsa, seperti Pancasila di Indonesia, merupakan sumber norma yang akan membuat sistem perundang-undangan lebih sehat dan idealistis.

⁹⁹ Hajriyanto Y Thohari, 2014, "Radikalisasi Pancasila Meneguhkan Komitmen Generasi Penerus pada NKRI", dalam Ma'mun Murod Al-Barbasy dkk, Radikalisasi Pancasila merekatkan Kebhinekaan Bangsa dan Membendung Radikalisme Agama, Jakarta: MPR RI, hal 16.

¹⁰⁰ Parsons, Talcott, 1964, *The Social System*, London: Collier-Macmillan & New York: The Free Press

Ada dua cara untuk mengawal agar idealisme tetap terjaga dalam pembentukan undang-undang. Pertama masyarakat harus aktif tidak sekadar “pasrah bongkokan” (menyerahkan begitu saja, perumusan undang-undang yang akan mengikat warganegara tersebut pada pemerintah dan parlemen, karena masing-masing punya kepentingan yang sering berbeda dengan apa yang diidealkan oleh masyarakat. Cara kedua dengan menunggu sampai undang-undang tersebut disahkan, dan kemudian menggugatannya melalui *yudicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK).

MK memang diberi kewenangan untuk menguji apakah idealisme dan moralitas undang-undang sejalan dengan panduan konstitusi dan ideologi bangsa atau tidak. Namun cara ini sering membutuhkan waktu sehingga menimbulkan berbagai kompleksitas dalam pelaksanaan undang-undang, apalagi bagi UU Pemilu yang sangat ketat limitasi waktunya. Karenanya di beberapa negara, MK tidak perlu menunggu sebuah undang-undang disahkan, tetapi sudah boleh mengajukan usul perbaikan, sebelum disahkan oleh kepala negara. Rogov¹⁰¹ misalnya menjelaskan fungsi Dewan Konstitusi (DK), yang agak berbeda dengan Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Meniru sistem Prancis, DK Kazakhstan sudah mulai mengawal undang-undang yang dibuat parlemen yang terdiri *Mazhilis* semacam DPR RI dan Senat semacam DPD RI, agar tidak bertentangan dengan konstitusi. Caranya dengan memberi saran dan koreksi kepada parlemen sebelum undang-undang ditandatangani presiden. Memang setelah undang-undang disahkan presiden, masih boleh digugat ke Dewan Konstitusi.

D. SOLUSI JANGKA PANJANG

Sebelum UUD 1945 dimandemen, sistem ketatanegaraan di Indonesia secara disadari atau tidak mempunyai instrumen untuk meredam merajalelanya politisasi hukum dalam pembentukan undang-undang. Instrumen tersebut adalah ketetapan MPR yang biasanya memuat substansi yang lebih makro, dengan pertimbangan yang lebih mendasar untuk menjembatani antara konstitusi yang merupakan rumusan politik atau cita hukum bangsa, untuk kemudian dirumuskan menjadi aturan yang lebih detil dan kongkret dalam undang-undang maupun peraturan pelaksanaan yang lain.

Banyak contoh Ketetapan MPR dan MPRS yang sangat baik menjadi substansi ideal hukum, misalnya Ketetapan XX/MPRS/1966¹⁰² yang menterjemahkan teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky menjadi hierarki perundang-undangan di Indonesia, dengan menempatkan Pancasila Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum, atau *staatfundamentalnorm*..

¹⁰¹ Igor Rogov, diskusi dengan tim Badan Pengkajian MPR RI di Astana, 27 September 2016

¹⁰² Teguh Prasetyo, 2014, Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila, Yogyakarta : Media Perkasa

Ada Ketetapan MPR XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, yang selain kemudian diadopsi menjadi pasal-pasal dalam UUD 1945 setelah amandepem, juga dirujuk oleh Undnag-Undang HAM, Undang-Undang Pers dan sebagainya. Kemudian ada juga Ketetapan IX/MPR/ 1988 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang kemudian menurunkan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, dan sebagainya. Bahkan ada juga Ketetapan IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan SDA yang cukup kuat mencerminkan idealisme dan nasionalisme kebangsaan, belum terjemahkan dengan baik dalam undang-undang smapai saat ini.

Posisi ketetapan MPR perlu dipertimbangkan untuk mengawal idealisme dalam pembuatan undang-undang agar terjaga konsistensi maupun koherensi antara Pancasila, konstitusi, dan undang-undang pelaksanaannya. Bahkan seandainya pasal yang mengatur tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang dalam UUD 1945, yang disebutkan dilaksanakan dengan demokratis, bisa dijembatani oleh ketetapan MPR, maka tidak perlu terjadi pertikaian yang sengit dengan argumentasi yang serba pragmatis di tataran pembuatan undang-undangnya.

Memang ada perdebatan, apakah MPR boleh membuat ketetapan yang bersifat mengatur. Padahal MPR punya wewenang untu menetapkan dan mengubah Undang Undang Dasar, hukum tertinggi di Indonesia. Menjadi tidak logis kalau kalau untuk membuat aturan yang menafsirkan pokok-pokok politik hukum sehingga yang memudahkan penjabarannya dalam undang-undang, tidak diperbolehkan membuat instrumen hukum. Secara yuridis, sebelum UUD 1945 diamandemen, kewenangan MPR membuat ketetapan juga tidak diatur.

DAFTAR PUSTAKA

Hajriyanto Y Thohari, 2014, *Radikalisasi Pancasila Meneguhkan Komitmen Generasi Penerus pada NKRI, dalam Ma'mun Murod Al-Barbasy dkk, Radikalisasi Pencasila merekatkan Kebhinekaan Bangsa dan Membendung Radikalisme Agama*, Jakarta: MPR RI, hal 16

Igor Rogov, diskusi dengan tim Badan Pengkajian MPR RI di Astana, 27 September 2016

KC Wheare, 1966, *Modern Constitution Second Edition*, London: Oxford University Pres

Philippe Nonet dan Philip Selznik, 1978, *Law and Society in Transition, Towards Reponsive Law*, New York: Harper & Row

Sekretariat Kabinet RI, 2015, *Perppu Pilkada Jadi UU, Kini Gubernur, Bupati dan Walikota Tetap Dipilih Langsung Oleh Rakyat*, 20 Januari

Talcott Parsons, 1964, *The Sosial System*, London: Collier-Macmillan & New York: The Free Press

Teguh Prasetyo, 2014, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta: Media Perkasa

BAGIAN KETIGA

REFORMULASI GBHN

01. REFORMULASI GBHN DAN AMANDEMEN JALAN TENGAH

103

A. PENDAHULUAN

Istilah baku “reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN” sebenarnya berasal dari rekomendasi MPR RI periode 2009-2014, yang diwadhahi dalam Keputusan Nomor IV tahun 2014. Selain soal GBHN, ada rekomendasi lain di antaranya melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar, dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan kesepakatan untuk tidak mengubah Pembukaan, tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan, mempertegas sistem pemerintahan presidensial, dan dilakukan secara *adendum*. Secara teori Ismatullah¹⁰⁴ menegaskan perubahan terhadap konstitusi harus dipandang sebagai keharusan sejarah ketatanegaraan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan negara.

Dalam rekomendasi MPR RI 2009-2014 itu juga sudah diingatkan situasi politik di sekitar isu perubahan undang-undang dasar tersebut. Pertama, aspirasi yang menganggap undang-undang dasar perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat. Kedua, aspirasi yang berpendapat kurang tepat apabila saat ini dilakukan perubahan kembali. Ketiga, aspirasi yang kurang setuju amandemen yang sudah atau dilakukan, dan ingin kembali UUD 1945 sebelum diamandemen.

Mahfud¹⁰⁵ menilai walaupun amandemen yang sudah dilakukan telah banyak memperbaiki sistem ketatanegaraan kita, namun tetap harus dibuka peluang untuk dilakukannya amandemen kembali agar menjadi lebih sempurna, asal dilakukan dengan prosedur yang konstitusional dan tetap melaksanakan secara konsekuen UUD yang sedang berlaku selama ia belum diamandemen lagi secara sah.

B. LIMA ISU STRATEGIS

MPR RI periode 2014-2019 membentuk Badan Pengkajian yang beranggotakan 45 orang, terdiri dari semua fraksi dan Kelompok DPD RI. Berdasarkan rekomendasi MPR RI 2009-2014 itulah kemudian disusun rencana strategis, supaya jelas arah pengkajiannya.

¹⁰³ Disampaikan pada Workshop Sistem Ketatanegaraan MPR-RI di Palembang 2-3 September 2016

¹⁰⁴ Ismatullah, Dedi dan Beni Ahmad Saebani, 2009, Hukum Tata Negara, Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia, Bandung, Pustaka Setia hal 293

¹⁰⁵ Mahfud MD, Moh, 2010, Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi, Jakarta, Rajawali Pres, hal xv

Rekomendasi tersebut dikelompokkan ke dalam 15 (lima belas) isu, yaitu: (1) Penegasan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara; (2) Penguatan Sistem Demokrasi Pancasila; (3) Penataan Sistem Hukum berdasarkan Pancasila; (4) Penguatan Kelembagaan MPR; (5) Laporan Kinerja Lembaga-Lembaga Negara pada Sidang Tahunan MPR); (6) Menegaskan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR; (7) Penguatan Sistem Presidensial; (8) Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model GBHN; (9) Penataan Sistem Perekonomian Nasional; (10) Penguatan Kewenangan DPD; (11) Mengkaji TAP MPR Nomor I/MPR/2003, terutama tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila dan penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara); (12) Penetapan undang-undang tersendiri tentang MPR, DPR, dan DPD; (13) Penataan Kewenangan Komisi Yudisial; (14) Penataan Kewenangan Mahkamah Agung; dan (15) Penataan Kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Badan Pengkajian kemudian menyederhanakan 15 topik pengkajian ke dalam lima isu pokok yaitu: (1) Revitalisasi dan Reaktualisasi Pancasila sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa dan Negara, dan Sumber Hukum Nasional; (2) Penataan Kewenangan MPR; (3) Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional model GBHN; (4) Penataan Kewenangan DPD; dan (5) Penataan Kekuasaan Kehakiman.

Rapat Gabungan MPR RI yang diikuti oleh semua fraksi dan Kelompok DPD RI pada 22 Agustus 2016 memberikan penekanan pada reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN dan penataan kewenangan MPR, setelah mendengar laporan Badan Pengkajian yang melaporkan hasil pengkajian mengenai penataan Kewenangan DPD, Penataan Kekuasaan Kehakiman, serta Revitalisasi dan Reaktualisasi Pancasila.

C. HASIL KAJIAN

Secara garis besar hasil kajian mengenai sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN seperti berikut. Pertama, haluan negara diperlukan sebagai pemandu arah pelaksanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan. Kedua, perencanaan pembangunan model GBHN diperlukan sebagai integrasi sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Ketiga, diperlukan sistem perencanaan pembangunan yang berbasis kedaulatan rakyat. MPR dinilai sebagai lembaga yang paling tepat untuk menghasilkan haluan negara yang berisi perencanaan pada tataran strategis. Keempat, garis-garis besar haluan negara dipandang urgen untuk memastikan bahwa proses pembangunan nasional tersebut merupakan manifestasi dan implementasi dari ideologi

negara dan falsafah bangsa Pancasila. Kaelan¹⁰⁶ berpendapat pembangunan jangka panjang dan menengah yang pernah diistilahkan dengan Garis besar Haluan Negara harus ditempatkan sebagai realisasi kongkret pelaksanaan Pancasila.

Pentingnya GBHN juga dikemukakan oleh Latif¹⁰⁷ yang menyebut untuk mewujudkan tujuan nasional yang seperti tercantum dalam pembukaan UUD 1945, haruslah bersandar pada tiga konsensus fundamental, yakni Pancasila sebagai falsafah dasar, UUD sebagai hukum/norma dasar, dan haluan negara sebagai kebijakan dasar. Di sisi yang lain juga masih ada yang tidak mendukung gagasan mengembalikan sistem perencanaan pembangunan seperti GBHN tersebut. Sulardi¹⁰⁸ menganggap hasrat untuk kembali menghadirkan GBHN yang disusun oleh MPR sebagai pedoman pembangunan nasional telah tertutup. Amandemen yg sudah dilakukan selama ini harus dihormati, dan presiden bukan lagi bawahan MPR, sehingga tidak mungkin memaksa MPR menyusun GBHN dan menyodorkan pada presiden untuk melaksanakannya.

Sedangkan bentuk hukum produk GBHN yang paling banyak didukung adalah Ketetapan MPR. Walaupun ada yang mengusulkan agar GBHN diangkat dalam konstitusi, dan ada juga yang mengusulkan agar cukup dimuat dalam undang-undang saja. Juga diusulkan agar Ketetapan MPR tentang GBHN bisa dijadikan sebagai batu uji bagi dokumen perencanaan pembangunan yang lebih rendah statusnya, misalnya yang dibentuk melalui undang-undang.

Mengenai sanksi hukum jika GBHN tidak dilaksanakan oleh pemerintah atau lembaga negara lainnya, masih bervariasi. Ada yang menganggap GBHN sebagai produk hukum harus diawasi dan jika tidak dilaksanakan atau dilaksanakan namun menyimpang, bisa diberi sanksi hukum. Namun ada yang menganggap GBHN sebagai dokumen politik, sehingga sanksinya akan bersifat politis, misalnya tidak dipilih lagi dalam Pemilu berikutnya. Walaupun tidak dominan ada juga yang tidak setuju dikembalikannya produk model GBHN, karena dianggap bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial.

Kesimpulan pengkajian mengenai penataan MPR RI, walaupun diwarnai perdebatan mengenai mengembalikan kewenangan sebagai lembaga tertinggi negara atau tidak, namun ada aspirasi yang kuat untuk memberikan kewenangan pada MPR untuk membuat ketetapan yang MPR yang bersifat mengatur. Dengan kewenangan ini MPR bisa menetapkan haluan negara seperti GBHN. Walaupun ada yang berpendapat sebelum amandemen pun tidak ada ketentuan yang menyatakan MPR bisa mengeluarkan ketetapan.

Pasal 3 UUD NRI menyatakan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan

¹⁰⁶ Kaelan, 2015, Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya, Yogyakarta, Paradigma, hal 693.

¹⁰⁷ Latif, Yudi, 2016 "Rancang Bangun GBHN", Kompas 30 Agustus hal 6

¹⁰⁸ Sulardi, 2016, "GBHN dan Sistem Presidensial" Koran Tempo, 31 Agustus, hal 11.

UUD. Ismatullah¹⁰⁹ menyatakan ketetapan MPR menjadi sumber hukum kedua dalam Hukum Tata Negara, walaupun tidak bisa dikategorikan ke dalam jenis peraturan perundangan, masuk rumpun aturan dasar negara yang merupakan sumber pembentukan peraturan perundang-undangan. Widayati¹¹⁰ merekomendasikan agar pasal 3 UUD NRI 1945 ditambah dengan ayat 2 : Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Peraturan Negara. Karena itu pembentuk undang-undang harus merevisi UU 12/2011 yang mengatur hirarki peraturan perundang-undangan dengan memasukkan posisi peraturan negara langsung di bawah Undang-Undang dasar. Jadi mirip posisi Ketetapan MPR pada UUD 1945 sebelum diamandemen.

D. JALAN TENGAH UNTUK GBHN

Dengan rekomendasi semacam itu kecuali merespon aspirasi yang berkembang di masyarakat, dan dengan mempertimbangkan saran dan masukan para pakar, akademisi, maupun tokoh masyarakat, MPR RI mencoba mencari jalan tengah, untuk memenuhi keinginan penyempurnaan sistem ketatanegaraan melalui perubahan undang-undang dasar, sekaligus juga menjawab masyarakat yang ingin kembali ke UUD 1945 sebelum amandemen. Setidaknya mengembalikan sebagian prinsip dasar yang terhapus dalam amandemen selama ini yakni yang menyangkut keberadaan GBHN dan kewenangan MPR untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur. Sejauh ini itulah yang bisa disepakati oleh Badan Pengkajian yang komposisinya bisa disebut sebagai MPR mini, karena proporsi keanggotaannya mencerminkan konfigurasi yang ada dalam MPR.

Konsep sudah disiapkan, selanjutnya tergantung anggota yang akan diorganisasi oleh masing-masing fraksi maupun Kelompok DPD untuk menindaklanjuti rekomendasi yang sudah dihasilkan Badan Pengkajian MPR tersebut. Apapun yang akan diusulkan oleh gabungan fraksi dan Kelompok DPD, yang akan bisa menjadi agenda penyempurnaan sistem ketatanegaraan. Karena Pasal 37 UUD 1945 setelah diamandemen mensyaratkan, usulan minimal didukung oleh sepertiga anggota MPR, dengan secara jelas menyebut pasal yang akan diubah, bunyi perubahan, dan alasan perubahannya. Tidak ada satu fraksi atau kelompok pun di MPR yang mempunyai anggota lebih dari 231 orang, sehingga memerlukan kerjasama bisa mengajukan usulan perubahan.

Tergantung pada anggota MPR melalui fraksi atau kelompok DPD untuk makin intens menyerap aspirasi dan keinginan masyarakat, bahkan saling melobi satu sama lain untuk menyamakan persepsi, termasuk dengan presiden yang secara politis pengaruhnya akan

¹⁰⁹ Ismatullah, Dedi dan Beni Ahmad Saebani, 2009, Hukum Tata negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraann di negara Republik Indonesia, Bandung, Pustaka setia, hal 208

¹¹⁰ Widayati, 2015 Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta, Genta Publishing, hal 332

snagat signifikan. Juga saatnya masyarakat yang mempunyai aspirasi untuk memasukkan gagasannya ke dalam konstitusi melakukan komunikasi pada para anggota MPR, dan akan lebih efektif melalui fraksi dan kelompok DPD yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Hafsah, Mohamad Jafar 2014, *Pancasila Idiologi Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Iris Press
- Ismatullah, Dedi dan Beni Ahmad Saebani, 2009, *Hukum Tata negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraann di negara Republik Indonesia*, Bandung: Pustaka Setia
- Kaelan, 2015, *Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta: Paradigma
- Latif, Yudi, 2015, *Revolusi Pancasila*, Jakarta: Mizan.
- Latif, Yudi, 2016, *Rancang Bangun GBHN*, Kompas 30 Agustus
- Lubis, Todung Mulya, 2016, *Relevansi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Demokrasi dan Negara Hukum*, pidato Lustrum XIII Fakultas Hukum Andalas, 25 Agustus.
- Mahfud MD, Moh, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press
- Sulaiman, King Faisal, 2013, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.
- Sulardi, 2016, *GBHN dan Sistem Presidensial*, Koran Tempo, 31 Agustus, hal 11
- Widayati, 2015, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing
- Yuhana, Abdy, 2013, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung: Fokus Media, hal 162

02. REFORMULASI GBHN, SEBAGAI RESULTANTE POLITIK¹¹¹

A. LATAR BELAKANG

Pada saat yang hampir bersamaan dengan lahirnya rekomendasi dalam Keputusan IV/MPR/2014 yang merumuskan agenda penataan kembali sistem ketatanegaraan, mengemuka gagasan ketua umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) Megawati Sukarnoputeri untuk mengembalikan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menetapkan program pembangunan jangka panjang seperti GBHN, banyak respon positif. Bukan hanya Presiden Joko Widodo, tetapi semua pucuk pimpinan partai papan atas, mulai dari Partai Golkar, Partai Gerindra, Partai Amanat Nasional, Partai Nasdem, bahkan juga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI. Sudah pasti dalam pemikiran parta-partai atau kelompok DPD di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dukungan tersebut dengan catatan dan syarat masing-masing.

Pernyataan mantan presiden RI, yang kemudian diformalkan sebagai rekomendasi Rakernas PDI-P 2016, memang akan membawa beberapa implikasi yang suka atau tidak akan menjadi wacana politik secara nasional. Arah bahwa pengembalian GBHN disertai dengan penguatan MPR, sebenarnya konsisten dengan gagasan Megawati sejak awal. Gagasan agar posisi MPR dikembalikan sebagai lembaga tertinggi negara, sudah pernah dilontarkan pada saat memberi ceramah umum di Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas), akhir Mei 2015.

Megawati¹¹² menegaskan MPR tidak bisa disamakan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), DPD, lembaga kepresidenan. "Mengapa kita tak mengembalikan kepada marwahnya, sebenarnya untuk apa MPR ini? Ini bisa dilihat lebih jernih rumusannya Majelis Permusyawaratan Rakyat diletakkan lembaga tertinggi," tambahnya. Saat itu orang mungkin masih bisa bertanya, apakah gagasan itu sekadar ekspresi emosioanal atau romantika belaka, atau sebuah pemikiran yang konseptual. Gagasan Megawati secara pribadi, atau menjadi konsep PDI-P sebagai partai pemenang Pemilu dan pengusung presiden-wakil presiden.

Namun karena itu pidato tersebut disampaikan di Lemhannas, lembaga pengakajian nasional yang prestisius, pasti ada tujuan strategisnya. Setidaknya orang mulai bertanya-tanya, ada apa dengan Mega dan PDI-P. Apalagi dalam pidato itu tidak hanya soal

¹¹¹ Tulisan ini dengan judul "Mencegah Bola Liar Amandemen UUD 1945", pernah dimuat di *Media Indonesia*, 14 Januari 2016, kemudian didiskusikan dalam penyerapan aspirasi masyarakat di beberapa tempat di Jawa Tengah. Untuk penerbitan ini direvisi seperlunya.

¹¹² Merdeka.com, "Megawati minta MPR kembali jadi lembaga tertinggi negara", 28 Mei 2015

MPR yang diingatkan, tetapi juga soal Pancasila. Megawati mengingatkan inti dari Pancasila adalah gotong royong. Penjabaran Pancasila dalam susunan lembaga negara, terutama MPR harus konsisten terhadap semangat nilai-nilai dalam Pancasila. Karena itu, MPR tak bisa disejajarkan dengan DPR, DPD, dan lembaga kepresidenan. MPR harus dikembalikan pada marwah asalnya. MPR harus diletakkan sebagai lembaga tertinggi.

Menurut Mega, ketika amandemen UUD 1945 dilakukan (2000-2003), seluruh mata batin kenegaraan seolah dikaburkan oleh kekuatan euforia demokrasi. Kekuasaan otoriter yang mendadak jebol, tidak memberi kesempatan untuk melihat sejarah dari sumber primer, khususnya keseluruhan gagasan ideal mengenai Indonesia merdeka. Ternyata usulan Megawati tersebut, bukan hal yang baru. Ia sudah pernah mengusulkan hal yang sama, dalam acara Pekan Kebangsaan Indonesia dengan tema "Indonesia Menyongsong Pemilu 2014", 10 Desember 2013. Untuk lebih meningkatkan koordinasi antar lembaga negara, ia meminta seluruh elemen bangsa, memikirkan kembali posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Alasannya, kewenangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sangat penting disaat negara harus memutuskan sesuatu dalam kondisi genting.

DPD RI¹¹³ mendukung ide pengaktifan kembali Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai langkah penguatan MPR dan DPD sesuai dengan rekomendasi MPR 2009-2014 melalui keputusan MPR RI Nomor: 4/MPR/2014. DPD menyambut pernyataan yang disampaikan Ketua Umum PDIP, Megawati Soekarno Putri pada acara Rakernas 2016. "Sebagai konsekuensinya MPR yang anggotanya terdiri dari wakil rakyat dan wakil daerah diberikan mandat kembali untuk menyusun dan menetapkan Ketetapan tentang GBHN, namun gagasan tersebut akan lebih sempurna lagi bila disertai dengan penguatan MPR dan DPD sesuai dengan rekomendasi MPR 2009-2014 melalui keputusan MPR RI Nomor: 4/MPR/2014. Diperlukan amandemen UUD 1945 untuk penyempurnaan sistem ketatanegaraan Indonesia", ucap Wakil Ketua DPD Farouk Muhamad.

B. MEWUJUDKAN POLITIK HUKUM

Setidaknya menurut Megawati atau PDI Perjuangan, yang kemudian didukung oleh DPD RI, ada politik hukum yang menyangkut eksistensi MPR RI termasuk di dalamnya kewenangan, dan perluasan kewenangan DPD-RI, untuk menjadi produk hukum, dalam bentuk penyempurnaan undnag-undang dasar. Pertanyaannya kemudian adalah apa gagasan tersebut bisa dilaksanakan, dan kapan ? Faktanya di satu sisi memang cukup kuat dukungan untuk menghidupkan kembali GBHN, namun juga ada yang ragu-ragu, dan ada juga yang menentang.

¹¹³ Tribunnews. com, "DPD Mendukung Gagasan GBHN Diaktifkan Kembali", 12 Januari 2016

Secara akademis dan argumentatif, dukungan datang dari Forum Rektor Indonesia (FRI). FRI telah merampungkan naskah akademis tentang GBHN pada Bulan Mei 2014. Ketua FRI saat itu Ravik Karsidi menyatakan, tanpa GBHN yang bisa diberikan pada presiden terpilih, seolah-olah sistem ketatanegaraan hanya memberikan blanko kosong, yang bisa diisi sendiri oleh para pemimpin yang di pilih langsung tersebut. Dengan adanya GBHN dimaksudkan bisa diberikan arah penyelenggaraan dan pembangunan negara untuk mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi HAM, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju, dan sejahtera.

Ravik menyampaikan bila usul pembentukan GBHN diterima, ada beberapa implikasi yang diharapkan. MPR mendapat wewenang kembali untuk menyusun GBHN melalui Perubahan UUD 1945, pemberdayaan joint-session antara presiden, DPR, dan DPD. Introduksi kembali mekanisme Sidang Tahunan MPR, dan harmonisasi hukum dan peraturan terkait. "Naskahnya kami cetak dalam bentuk buku dan akan dikirimkan ke Ketua MPR, DPR, DPD, Presiden, Ketua MK, dan DPP partai politik," kata Ravik.¹¹⁴

Gagasan untuk mengembalikan GBHN, secara akademis juga didukung berdasarkan pengalaman praktek di beberapa negara lain. I Basis Susilo¹¹⁵ menyebut beberapa negara yang berhasil mengandalkan visi dan garis besar pembangunan dan setia mewujudkannya, seperti Tiongkok, India, dan Thailand. Bahkan sejak Republik Rakyat Tiongkok berdiri pada tahun 1949, Mao Tse-tung telah bertekad mengalahkan AS pada 2049. Untuk itu sejak 1953, Tiongkok punya Repelita, kini berada di Repelita Ke-12 (2011-2015). Pengganti Mao, Deng Xiaoping sampai Xi Jinping, juga punya mimpi mengalahkan AS pada 2049 itu. Bahkan, pada 2005, mencanangkan target menyamai Jepang 2025, 2080 jadi negara maju menyamai AS, dan 2100 menjadi adidaya menggantikan AS. Sementara India punya repelita sejak 1951, kini berada di Repelita Ke-12 (2012-2017). Targetnya jelas: produksi pertanian dan pangan dua kali lipat dari sekarang; menyediakan energi yang memadai dan meningkatkan listrik tenaga surya; penghapusan buta huruf, keamanan sosial, dan semua kesehatan bagi seluruh rakyat; peningkatan *e-governance* untuk mempromosikan pendidikan; pertumbuhan teknologi nuklir, teknologi dirgantara, dan teknologi pertahanan. Thailand kini di Repelita Ke-11 (2012-2017). Di Indonesia, visi dan garis-garis besar haluan negara sudah ada sejak awal kemerdekaan. Sebelum Orde Baru, ada Rencana Pembangunan Sepuluh Tahun, Repelita, dan Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana. Masa Orde Baru ada GBHN, Propenas, Propeda, dan Repelita.

¹¹⁴ uns.ac.id, "Ravik Karsidi Umumkan Rampungnya Naskah Akademik GBHN", 22 Mei 2014

¹¹⁵ I Basis Susilo, "Urgensi GBHN di Era Reformasi", *Kompas*, 23 Januari 2015

Pro kontra terjadi mengenai gagasan reaktivasi GBHN ini. Saldi Isra ¹¹⁶ mengkhawatirkan dampak lain sebagai resiko memberi kewenangan pada MPR untuk meetapkan GBHN tersebut. Dalam posisi seperti ini, GBHN yang dibuat MPR tentu saja akan menghadirkan pola sistem pertanggungjawaban presiden kepada MPR. Ini akan melahirkan pertanggungjawaban politik presiden kepada MPR. Padahal tanpa bentuk pertanggungjawaban politik kepada MPR, presiden pun hampir selalu berada dalam tekanan politik untuk dimakzulkan.

Saldi menilai keinginan membuat GBHN untuk mewedahi pembangun jangka panjang, semisal 30-50 tahun ke depan. Hampir dapat dipastikan gagasan ini lebih banyak hadir karena romantisisme pengalaman di bawah pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto. Era sebelumnya, terutama di era pemerintahan Presiden Soeharto, GBHN sangat mungkin membuat jangka waktu yang begitu panjang karena kekuatan politik mayoritas di MPR berada dalam kendali sepenuhnya Presiden Soeharto.

Lepas dari pro kontra tersebut setidaknya Dewan Perwakilan Daerah menunjukkan keseriusannya untuk untuk menanggapi usual PDI Perjuangan tersebut. Akhirnya keputusan politik untuk mengaktifkan kembali GBHN akan bergantung pada kesepakatan fraksi dan kelompok di MPR. Dari data anggota MPR sejumlah 692 orang yang terdiri dari Kelompok DPD 132, Fraksi PDIP 109, Golkar 91, Gerindra 73, Demokrat 61, Partai Amanat Nasional 49, Partai Kebangkitan Bangsa 47, Partai Keadilan Sejahtera 40, Partai Persatuan Pembangunan 39, Nasdem 35, dan Hanura 16, maka tidak ada satupun fraksi atau kelompok yang bisa mengajukan usul sendirian.

Dari fakta politik tersebut, dan berdasarkan Pasal 37 UUD 1945, yang usulan mensyaratkan seperti dari jumlah anggota, jika Fraksi PDI Perjuangan dan kelompok DPD bergabung suaranya sudah mencapai 241, melebihi sepertiga kursi di MPR yang berjumlah 231. Hanya yang masih harus disepakati adalah penguatan MPR untuk memberi kewenangan mengeluarkan ketetapan termasuk ketetapan tentang GBHN, di dalamnya juga ada penguatan DPD sebagai bagian dari MPR sehingga mempunyai otoritas yang memadai di bidang legislasi, anggaran, maupun pengawasan.

¹¹⁶ Saldi Isra, "Wacana Menghidupkan GBHN", *Kompas*, 12 Januari 2016

C. PROSEDUR DAN SUBSTANSI GBHN

Reformulasi GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia hakekatnya menyangkut dua hal, pertama secara prosedural dan kedua soal substansial. Prosedural menyangkut cara dokumen hukum yang berisi GBHN tersebut ditetapkan, dan kapan waktu yang tepat untuk menetapkan. Kedua menyangkut jangkauan muatan isi GBHN itu sendiri, termasuk siapa yang diberi otoritas untuk menyusunnya, dan dalam jangka waktu berapa lama. Walaupun lebih kompleks, malah substansial akan menjadi lebih sederhana karena bersifat teknis, setelah masalah prosedurnya bisa disepakati secara politis.

Karena arah bahwa reaktivasi GBHN disertai dengan penguatan MPR, maka diperlukan persiapan langkah-langkah untuk mempersiapkan amandemen undang-undang dasar. Sehingga keputusan ini merupakan domain MPR. Kalau merunut proses yang sudah dipersiapkan sejak MPR periode 2009-2014, yang akhirnya dirumuskan dalam rekomendasi yakni Keputusan MPR Nomor IV tahun 2014, secara prosedural sebenarnya sudah berjalan. Bahkan dengan dibentuknya Badan Pengkajian dan Lembaga Pengkajian MPR, sudah mempersiapkan dan mengantisipasi jika ada aspirasi yang ditangkap oleh anggota MPR dan diteruskan sebagai usulan amandemen undang-undang dasar.

Sedangkan substansi atau isi GBHN nya bisa disusun dalam waktu yang lebih lama, misalnya apakah diusulkan partai politik, pemerintah, lembaga seperti Lemhannas, DPD, dan sebagainya. Pada masa Orde Baru, persiapan dilakukan oleh Dewan Ketahanan Nasional (Wantanas). Saat ini untuk naskah awal atau bahan dasar sudah ada naskah akademis usulan Forum Rektor Indonesia.

D. GBHN SEBAGAI RESULTANTE POLITIK

Melihat pertimbangan secara prosedural maupun substansial, aspirasi rakyat untuk yang menghendaki reformulasi GBHN, sebagai resultante politik yang ada, cukup layak untuk diwujudkan. Dari politik hukum diwujudkan dalam bentuk produk hukum, dan kecenderungan yang cukup besar mengarah pada pemberian kewenangan pada MPR untuk menetapkan GBHN, seperti kewenangan yang ada di UUD 1945 sebelum diamandemen.

Dalam laporan Badan Pengkajian¹¹⁷ yang sudah disampaikan pada rapat gabungan 22 Agustus 2016 memberikan penekanan pada reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN dan penataan kewenangan MPR, juga dimuat hasil pengkajian mengenai penataan kewenangan DPD, penataan kekuasaan kehakiman, serta revitalisasi dan reaktualisasi Pancasila. Secara garis besar, hasil kajian menyebut haluan

¹¹⁷ Bambang Sadono, 2016, "Amandemen Jalan Tengah" *Harian Kompas*, Kamis, 1 September hal 4

negara diperlukan sebagai pemandu arah pelaksanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan. Perencanaan pembangunan model GBHN diperlukan sebagai integrasi sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Diperlukan sistem perencanaan pembangunan berbasis kedaulatan rakyat, karena itu MPR dinilai sebagai lembaga yang paling tepat untuk menghasilkan haluan negara yang berisi perencanaan pada tataran strategis. GBHN dipandang urgen untuk memastikan bahwa proses pembangunan nasional merupakan manifestasi dan implementasi dari ideologi negara dan falsafah bangsa Pancasila. Sementara bentuk hukum produk GBHN yang paling banyak didukung adalah ketetapan MPR. Walaupun ada yang mengusulkan agar GBHN diangkat dalam konstitusi, dan ada juga yang mengusulkan cukup dimuat dalam UU saja.

Juga diusulkan agar ketetapan MPR tentang GBHN bisa dijadikan sebagai batu uji bagi dokumen perencanaan pembangunan yang lebih rendah statusnya, misalnya yang dibentuk melalui UU. Mengenai sanksi hukum jika GBHN tidak dilaksanakan pemerintah atau lembaga negara lain masih bervariasi. Ada yang menganggap GBHN sebagai produk hukum harus diawasi dan jika tidak dilaksanakan atau dilaksanakan tetapi menyimpang, bisa diberi sanksi hukum. Namun, ada yang menganggap GBHN sebagai dokumen politik sehingga sanksinya akan bersifat politis, misalnya tidak dipilih lagi dalam pemilu berikutnya. Walaupun tidak dominan, ada juga yang tidak setuju dikembalikannya produk model GBHN karena dianggap bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial.

Kesimpulan pengkajian mengenai penataan MPR RI, walaupun diwarnai perdebatan mengenai mengembalikan kewenangan sebagai lembaga tertinggi negara atau tidak, tetapi ada aspirasi yang kuat untuk memberikan kewenangan kepada MPR untuk membuat ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Dengan kewenangan ini, MPR bisa menetapkan haluan negara seperti GBHN. Walaupun ada yang berpendapat, sebelum amandemen pun, tidak ada pengaturan kewenangan MPR membuat ketetapan, tetapi dalam praktik bisa dilakukan. Inti rekomendasi mengenai penataan DPD RI untuk memberi kewenangan di bidang legislasi, pengawasan, dan anggaran secara penuh, walaupun terbatas pada bidang yang berkaitan dengan penguatan otonomi daerah.

Penguatan MPR dengan pemberian kewenangan untuk membentuk ketetapan, bisa dibarengi dengan penguatan DPD sebagai bagian tak terpisahkan dari MPR, dan menyempurnakan posisi MPR sebagai gabungan dari DPR, lembaga perwakilan di bidang politik, dengan DPD yang merupakan perwakilan dari segi teritorial atau kewilayahan. Apalagi jika melihat desain rekomendasi Keputusan MPR IV/2014, prioritas penataan sistem ketatanegaraan ada pada dua lembaga negara tersebut, yakni MPR dengan DPD. Karenanya jika agenda amandemen mendatang difokuskan untuk mempermudah mendapatkan kesepakatan, maka minimal penguatan MPR dengan antara lain diberi kewenangan menetapkan GBHN, menjadi satu paket dengan penguatan DPD.

DAFTAR PUSTAKA

Bambang Sadono, 2016, *Mencegah Bola Liar Amandemen UUD 1945*, Media Indonesia, 14 Januari

-----, 2016, *Amandemen Jalan Tengah*, Harian Kompas, Kamis, 1 September, hal 4

I Basis Susilo, *Urgensi GBHN di Era Reformasi*, Kompas, 23 Januari 2015

Saldi Isra, *Wacana Menghidupkan GBHN*, Kompas, 12 Januari 2016

Merdeka.com, *Megawati minta MPR kembali jadi lembaga tertinggi negara*, 28 Mei 2015

Tribunnews.com, *DPD Mendukung Gagasan GBHN Diaktifkan Kembali*, 12 Januari 2016

uns.ac.id, *Ravik Karsidi Umumkan Rampungnya Naskah Akademik GBHN*, 22 Mei 2014

03. HALUAN NEGARA DAN PERENCANAAN MASA DEPAN ¹¹⁸

A. PENDAHULUAN

Penulis buku “The Next 100 Years”, George Friedman, pada tahun 2011 menulis lagi “The Next Decade”. Pada dekade 2020-2030, Friedman¹¹⁹ memprediksikan tiga hal strategis menyangkut masa depan Amerika Serikat. *“The first is tension between the American empire and the American republic. The second is the character of the president needed to manage the unintended dan unwanted empire while preserving the republic. The third is forecast of the world in wich we will be living during this decade”.*

Berdasarkan prediksinya itu Friedman¹²⁰ menyarankan agar Amerika Serikat mempersiapkan diri termasuk dalam memilih pemimpinnya, untuk mengelola republik rasa kekaisaran Amerika Raya tersebut, yang bukan dengan sengaja dicita-citakan, tetapi sudah menjadi kodrat sejarah. Amerika harus mengurus keadaan yang *chaos* di negara negara Islam, Rusia yang mulai bangkit sebagai kekuatan baru, Eropa yang murung dan terbelah, serta masalah Cina yang multi kompleks. *“In addition it must find the path out of the current economic problems, not only for itself but for the world. We should also remember that while the American economy might be battered at the moment, it is still almost 25 percent of the world’s economy, and US investments and borrowingswap the world”.*

Keinginan untuk memprediksi dan mengantisipasi masa depan dengan baik juga sedang berproses di Indonesia. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) sedang mempersiapkan Panitia *Ad Hoc* yang akan membahas Haluan Negara. Penyiapan Haluan Negara ini menindaklanjuti program “reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN,” berasal dari rekomendasi MPR RI periode 2009-2014, yang diwadahi dalam Keputusan Nomor IV tahun 2014. Jika diperlukan untuk menghadirkan sistem percencanaan masa depan bangsa dan negara tersebut bisa melakukan amandemen UUD 1945 secara *adendum*.

Secara teori Ismatullah¹²¹ menegaskan perubahan terhadap konstitusi harus dipandang sebagai keharusan sejarah ketatanegeraan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan negara. Dalam rekomendasi MPR RI 2009-2014 itu juga sudah diingatkan situasi politik di sekitar isu perubahan undang-undang dasar tersebut. Pertama, aspirasi yang menganggap undang-undang dasar perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika

¹¹⁸ Makalah dalam seminar *International Conference on Indonesia Social and Political Enquiries* diselenggarakan FISIP Undip, 22-23 Oktober 2018

¹¹⁹ Friedman, George, 2011, *The Next Decade*, New York, Anchor Books, hal xx.

¹²⁰ Friedman, George, 2011, *The Next Decade*, New York, Anchor Books, hal 238-239.

¹²¹ Ismatullah, Dedi dan Beni Ahmad Saebani, 2009, *Hukum Tata Negara, Refleksi Kehidupan Ketatanegeraan di Negara Republik Indonesia*, Bandung, Pustaka Setia hal 293

perkembangan masyarakat. Kedua, aspirasi yang berpendapat kurang tepat apabila saat ini dilakukan perubahan kembali. Ketiga, aspirasi yang kurang setuju amandemen yang sudah atau dilakukan, dan ingin kembali UUD 1945 sebelum diamandemen.

Mahfud¹²² menilai walaupun amandemen yang sudah dilakukan telah banyak memperbaiki sistim ketatanegaraan kita, namun tetap harus dibuka peluang untuk dilakukannya amandemen kembali agar menjadi lebih sempurna, asal dilakukan dengan prosedur yang konstitusional dan tetap melaksanakan secara konsekuen UUD yang sedang berlaku selama ia belum diamandemen lagi secara sah.

Penyesuaian konstitusi dengan perkembangan yang begitu pesat juga diingatkan oleh Richard Falk¹²³, yang dalam bukunya *Powers Shift On The New Global Order*, disebutkan : *“New Constitutionalism is the complex framework that systemizes the norms, prevailing practices, and institutional procedurs designed to produces order favored and generated by dominance economic and political elites, whether presiding over governmental structures and adiministering a range of non state actors, ecspecially those that are marked based.”*

B. PENTINGNYA HALUAN NEGARA

Dunia berubah dengan cepat. Dipacu teknologi informasi yang makin massif, telah menjadikan pengelolaan duniajuga berubah. Kekuasaan konvensional, seperti negara, pemerintah dan sebagainya mulai bergeser. Kekuasaan formal semakin menurun perannya, bukan karena perubahan teknologi informasi seperti *facebook*, *twitter*, dan lain-lain, karena semuanya itu hanya sarana. Moises Naim¹²⁴ dalam bukunya ***The End of Power*** menulis :

“ First and foremost among the drivers of protest was the democratric reality of young people in countries like Tunisia, Egypt, dan Syria, people who are healthier and better educated than ever before but also unemployed an deeply frustrated”.

Semangat untuk merancang masa depan negara yang lebih baik digagas para akademisi Indonesia, antara lain oleh Forum Rektor Indonesia (FRI). Secara politis gagasan ini juga mendapat dukungan yang kuat partai terbesar di Indonesia, PDI Perjuangan. FRI telah merampungkan naskah akademis tentang GBHN pada bulan Mei 2014. Ketua FRI saat itu Ravik Karsidi¹²⁵ menyatakan, tanpa GBHN yang bisa diberikan pada presiden terpilih, seolah-olah sistem ketatanegaraan hanya memberikan blanko kosong, yang bisa diisi sendiri oleh para pemimpin yang dipilih langsung tersebut. Dengan adanya GBHN dimaksudkan bisa

¹²² Mahfud MD, Moh, 2010, Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi, Jakarta, Rajawali Pres, hal xv

¹²³ Falk, Richard, 2016, *Power Shift On the New Global Order*, London, Zed Books, hal 72

¹²⁴ Moises Naim, *The End of Power*. 2013, New York, Basic Books, hal 14

¹²⁵ uns.ac.id, “Ravik Karsidi Umumkan Rampungnya Naskah Akademik GBHN”, 22 Mei 2014

diberikan arah penyelenggaraan dan pembangunan negara untuk mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi HAM, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju, dan sejahtera.

Di Indonesia, visi dan garis-garis besar haluan negara sudah ada sejak awal kemerdekaan. Sebelum Orde Baru, ada Rencana Pembangunan Sepuluh Tahun, Repelita, dan Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana. Masa Orde Baru ada GBHN, Propenas, Propeda, dan Repelita.

Ketua umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) Megawati Sukarnoputri mendukung gagasan untuk mengembalikan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menetapkan program pembangunan jangka panjang seperti GBHN. Gayung bersambut, bukan hanya Presiden Joko Widodo, tetapi semua pucuk pimpinan partai papan atas, mulai dari Partai Golkar, Partai Gerindra, Partai Amanat Nasional, Partai Nasdem, bahkan juga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI.

Gagasan agar posisi MPR dikembalikan sebagai lembaga tertinggi negara, sudah pernah dilontarkan pada saat memberi ceramah umum di Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas), akhir Mei 2015. Megawati¹²⁶ menegaskan MPR tidak bisa disamakan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), DPD, lembaga kepresidenan. "Mengapa kita tak mengembalikan kepada marwahnya, sebenarnya untuk apa MPR ini? Ini bisa dilihat lebih jernih rumusnya Majelis Permusyawaratan Rakyat diletakkan lembaga tertinggi," tambahnya.

C. GBHN PEMANDU ARAH

Secara garis besar Badan Pengkajian MPR memetakan urgensi perlunya perencanaan pembangunan nasional model GBHN seperti berikut. Pertama, haluan negara diperlukan sebagai pemandu arah pelaksanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan. Kedua, perencanaan pembangunan model GBHN diperlukan sebagai integrasi sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Ketiga, diperlukan sistem perencanaan pembangunan yang berbasis kedaulatan rakyat. MPR dinilai sebagai lembaga yang paling tepat untuk menghasilkan haluan negara yang berisi perencanaan pada tataran strategis. Keempat, GBHN dipandang urgen untuk memastikan bahwa proses pembangunan nasional tersebut merupakan manifestasi dan implementasi dari ideologi negara dan falsafah bangsa Pancasila.

¹²⁶ Merdeka.com, "Megawati minta MPR kembali jadi lembaga tertinggi negara", 28 Mei 2015

Kaelan¹²⁷ berpendapat pembangunan jangka panjang dan menengah yang pernah diistilahkan dengan Garis besar Haluan Negara harus ditempatkan sebagai realisasi kongkret pelaksanaan Pancasila.

Pentingnya GBHN juga dikemukakan oleh Latif¹²⁸ yang menyebut untuk mewujudkan tujuan nasional yang seperti tercantum dalam pembukaan UUD 1945, haruslah bersandar pada tiga konsensus fundamental, yakni Pancasila sebagai falsafah dasar, UUD sebagai hukum/norma dasar, dan haluan negara sebagai kebijakan dasar.

Merespon aspirasi yang berkembang di masyarakat, dan dengan mempertimbangkan saran dan masukan para pakar, akademisi, maupun tokoh masyarakat, Badan Pengkajian MPR¹²⁹ dalam laporannya yang sudah disampaikan pada rapat gabungan 22 Agustus 2016 memberikan penekanan pada reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN MPR RI mencoba mencari jalan tengah, untuk memenuhi keinginan penyempurnaan sistem ketatanegaran melalui perubahan undang-undang dasar, sekaligus juga menjawab masyarakat yang ingin kembali ke UUD 1945 sebelum amandemen. Setidaknya mengembalikan sebageian prinsip dasar yang terhapus dalam amandemen selama ini yakni yang menyangkut keberadaan GBHN dan kewenangan MPR untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur. Jalan tengahnya MPR akan menetapkan Haluan Negara yang merupakan dokumen perencanaan masa depan jangka panjang, menyeluruh, dan melibatkan semua lembaga negara. Sedangkan operasionalnya akan ditindaklanjuti dengan dokumen Haluan Pembangunan yang akan diberi bentuk undang-undang.

D. TERGANTUNG PARTAI POLITIK

Bola sudah disiapkan, selanjutnya tergantung anggota yang akan diorganisasi oleh masing-masing fraksi maupun Kelompok DPD untuk menindaklanjuti rekomendasi yang sudah dihasilkan Badan Pengkajian MPR tersebut. Apapun yang akan diusulkan oleh gabungan fraksi dan Kelompok DPD, yang akan bisa menjadi agenda penyempurnaan sistem ketatanegaraan. Karena Pasal 37 UUD 1945 setelah dimandemen mensyaratkan, usulan minimal didukung oleh sepertiga anggota MPR, dengan secara jelas menyebut pasal yang akan diubah, bunyi perubahan, dan alasan perubahannya. Tidak ada satu fraksi atau kelompok pun di MPR yang mempunyai anggota lebih dari 231 orang, sehingga memerlukan kerjasama bisa mengajukan usulan perubahan.

¹²⁷ Kaelan, 2015, Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya, Yogyakarta, Paradigma, hal 693.

¹²⁸ Latif, Yudi, 2016 "Rancang Bangun GBHN", Kompas 30 Agustus hal 6

¹²⁹ Bambang Sadono, 2016, "Amandemen Jalan Tengah" Harian Kompas, Kamis, 1 September hal 4

Akhirnya keputusan politik untuk mengaktifkan kembali GBHN atau Haluan Negara akan bergantung pada kesepakatan fraksi dan kelompok di MPR. Jika partai politik ingin mengambil peran dalam perencanaan masa depan bangsa dan negara, ada baiknya direnungkan saran Moises Naim¹³⁰ berikut :

“Restoring trust, reiventing political parties, finding new ways in wich average citizens can meaningfully paticipate in political process, creating new mechanisms of effective governance, limiting the wors impacts of checks and balances while averting exessive concentrations of unaccountable power, and enchancing the capacity of nation-states to work togethther should be the central political goals of our time”.

DAFTAR PUSTAKA

- Falk, Richard, 2016, *Power Shift On the New Global Order*, London: Zed Books, hal 72
- Friedman, George, 2011, *The Next Decade*, New York: Anchor Books
- I Basis Susilo, *Urgensi GBHN di Era Reformasi*, Kompas, 23 Januari 2015
- Ismatullah, Dedi dan Beni Ahmad Saebani, 2009, *Hukum Tata negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di negara Republik Indonesia*, Bandung: Pustaka Setia
- Kaelan, 2015, *Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta: Paradigma
- Latif, Yudi, 2016, *Rancang Bangun GBHN*, Kompas, 30 Agustus
- Mahfud MD, Moh, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press
- Merdeka.com, 2015, *Megawati minta MPR kembali jadi lembaga tertinggi negara*, 28 Mei
- Moises Naim, 2013, *The End of Power*, New York: Basic Books
- Sadono, Bambang, 2016, *Amandemen Jalan Tengah*, Harian Kompas, Kamis, 1 September
- uns.ac.id, 2014, *Ravik Karsidi Umumkan Rampungnya Naskah Akademik GBHN*, 22 Mei

¹³⁰ Moises Naim, *The End of Power*. 2013, New York, Basic Books, halaman 243

04. GBHN SEBAGAI SARANA PENGAMALAN PANCASILA

A. POLITIK HUKUM PEMBANGUNAN

Politik hukum suatu negara dirumuskan dalam konstitusi. Politik hukum pembangunan Indonesia juga bisa dilihat pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, termasuk dalam pembukaan. Arah pembangunan baik ekonomi, politik, social, maupun budaya, bisa dilihat dari alinea kedua pembukaan UUD NRI 1945, yang berbunyi “Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Jika status merdeka, bersatu, dan berdaulat relatif, sudah bisa terwujud, maka fokus perjuangan bangsa ke depan adalah mewujudkan masyarakat dan negara yang adil dan makmur.

Jika alinea kedua merumuskan visi Indonesia jauh ke depan, maka dalam alinea ketiga pembukaan, juga dirumuskan misi yakni besaran program atau cara untuk mewujudkan visi besar tersebut. “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”. Untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, harus dicapai dengan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, artinya perlakuan yang sama harus diterima oleh semua lapisan masyarakat apapun latarbelakangnya, termasuk merata di seluruh wilayah tanah air. Kesejahteraan umum lebih diutamakan dari kesejahteraan orang per orang atau per kelompok. Masyarakat yang cerdas, maju, setara dengan bangsa-bangsa lain di dunia, Kalau diperlukan bahkan bangsa Indonesia juga siap untuk aktif membantu bangsa-bangsa lain di dunia ini yang membutuhkan.

Semua langkah dan program jangka panjang tersebut tetap harus berangkat dari nilai dasar Pancasila. Pancasila harus menjadi landasan berpindah, sekaligus juga menjadi cermin dan potret masyarakat dan negara yang akan dituju, sesuai dengan bunyi alinea keempat pembukaan UUD 1945, “maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Dalam melaksanakan politik hukum berdasarkan Pancasila itulah menurut Kaelan¹³¹ jika memungkinkan dilakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945, dengan mengembalikan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Pilihan ini mencerminkan prinsip demokrasi terutama dalam hubungannya dengan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Meskipun presiden dan DPR dipilih secara langsung oleh rakyat, penyusunan rencana pembangunan nasional harus dilaksanakan oleh rakyat, dan MPR yang merepresentasikan kekuasaan rakyat, karena esensi berbangsa dan bernegara adalah mencapai tujuan kesejahteraan bersama.

Pendapat Kaelan tersebut sesuai dengan kesimpulan sementara Badan Pengkajian MPR RI¹³², yang menyarankan perlunya tindakan MPR untuk melakukan amandemen kelima terhadap UUD NRI 1945, secara terbatas untuk mengembalikan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN. Secara kongkret diusulkan agar pasal 3 UUD NRI 1945 menambahkan ayat yang berbunyi Majelis Permusyawaratan Rakyat menyusun dan menetapkan garis-garis besar haluan negara.

B. POLITIK HUKUM GBHN

Menurut James M. Calvi¹³³ hukum tidak bisa terlepas dari sistem politik, karena dengan hukum misi politik bisa diatur melalui *“who get what, when, and how”*. Dengan undang-undang negara mengatur agenda dan program kerja, sekaligus mengatur birokrasi yang akan menanganinya. Hukum, terutama konstitusi juga harus merefleksikan nilai-nilai mendasar yang disepakati, harus bisa menjadi prediktabilitas, yakni kemampuan memberikan gambaran apa yang akan dilakukan oleh orang maupun lembaga dalam kehidupan bernegara. Dengan saling mengetahui apa yang akan dilakukan negara dan pemerintah, maka warganegara bisa menyesuaikan diri sesuai kepentingan masing-masing.

Pembangunan jangka panjang secara politik hukum bisa dimaknai sebagai upaya untuk menterjemahkan Pancasila sebagai dasar penyelenggaraan negara, mewujudkan Pancasila sebagai Sumber Tertib Hukum. menjadikan Pancasila sebagai pedoman perilaku dalam berbangsa dan bernegara. Karena menjiwai seluruh isi konstitusi maka Pancasila sdebagai grundnorm bangsa Indonesia, menjadi rujukan nilai bagi arah dan tujuan bangsa dan negara. Pembangunan bidang ekonomi, politik, sosial, maupun budaya merupakan penterjemahan ide yang terkandung dalam Pancasila. Sedangkan dalam struktur hukum berbagai program makro bangsa dan negara ini harus mempunyai bingkau hukum yang berbasis pada Pancasila.

¹³¹ Kaelan, “Refomulasi Model GBHN Suatu Tinjauan Filosofis”, Jurnal Majelis Edisi 02/2014, Jakarta :Pusat Pengkajian Setjen MPR RI, 100

¹³² Badan Pengkajian MPR RI, 2017, Urgensi GBHN dalam Penyelenggaraan Pembangunan Nasional, Jakarta, 281

¹³³ Calvi, James V and Susan Coleman, 2017, *American Law and Legal System*, New York & London : Routledge

Desain makro kegiatan pembangunan perlu diwadahi dalam bentuk dokumen hukum, supaya terjaga legalitasnya, dan secara yuridis terjaga konsistensinya, serta menjamin kepastian prediktabilitasnya. Dibutuhkan dokumen resmi kenegaraan yang berisi ke arah mana bangsa dan negara akan dibawa di masa depan. Dokumen ini juga sekaligus berisi panduan bagi penyelenggara negara, dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya masing-masing. Dokumen ini bagai partitur yang akan dibaca oleh seluruh pelaku orchestra pembangunan, sehingga melahirkan gerak langkah yang terpadu, sistematis, dan harmonis. Dalam panduan ini sekaligus juga memuat strategi, sistematika, tahapan, pilihan kebijakan yang akan membantu para pelaksana pembangunan, khususnya pemerintah, baik yang bersifat jangka pendek maupun jangka panjang.

Dalam konteks inilah maka sistem perencanaan pembangunan model Garis garis Besar Haluan negara (GBHN) yang pernah berlaku di Indonesia, dianggap masih relevan untuk digunakan ke depan. Berbagai argumentasinya, antara lain wilayah Indonesia yang sangat luas dan beragam, membutuhkan panduan yang jelas dan tegas, untuk menyamakan gerak dan irama, dari sebuah negeri raksasa yang besar penduduknya, luas wilayahnya, dan kompleks masalah yang dihadapinya. Secara politik dibutuhkan kesepakatan nasional yang bulat, agar dalam menggerakkan mesin negara yang serba raksasa ini, mendapat dukungan yang kuat agar tidak terganggu di perjalanan, yang bisa mengakibatkan gerak pembangunan harus mundur dan mulai dari titik nol kembali.

C. TANTANGAN STRATEGIS

Sebagai ilustrasi bahwa perencanaan strategis masa depan diperlukan, misalnya menyangkut kebutuhan pangan, yang sangat vital untuk negara dengan penduduk lebih dari 250 juta jiwa. Biro Pusat Statistik (BPS)¹³⁴, berdasarkan data yang dipunyai pernah mengingatkan agar bangsa Indonesia mengurangi makan mi, agar ketergantungan terhadap gandum impor bisa menurun. Nilai impor gandum pada bulan Januari 2016 tercatat senilai 443,4 jutadolar AS atau melonjak tajam 86,35 persen, dari tahun sebelumnya. Ketergantungan bahan pangan ternyata tidak hanya pada tepung terigu, tetapi juga terjadi pada komoditas kedelai. BPS¹³⁵ juga mencatat pada Maret 2017 Indonesia mengimpor 207 ribu ton, dan bulan April 2017 menjadi 242 ribu ton, yang terbesar dari Amerika Serikat.

Pertanyaannya apakah negara mempunyai perencanaan jangka panjang mengenai kebutuhan pangan yang strategis termasuk pilihan kebijakan untuk mengantisipasinya. Apalagi jika dikaitkan dengan politik pembangunan jangka panjang yang

¹³⁴ *Liputan 6*, 2016, "BPS: Kurangi Makan Mi Biar Impor Gandum Turun", 15 Februari

¹³⁵ *Detik Finance*, 2017, " Dalam Sebulan RI Impor Kedelai 242 Ton, Mayoritas dari AS", 23 Mei

pernah disampaikan Bung Karno dalam konsep Trisakti, yang disampaikan tahun 1963, yakni berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian secara sosial budaya

Program pembangunan jangka panjang ini makin relevan, jika dikaitkan dengan pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang mengatur perekonomian dan kesejahteraan sosial. Dibutuhkan perencanaan strategis, dan terpadu dalam jangka panjang, misalnya untuk menterjemahkan Pasal 33 UUD 1945 berikut :

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip keadilan, kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional

D. BASIS KEDAULATAN RAKYAT

Mayoritas fraksi di MPR berpendapat, sistem perencanaan pembangunan nasional harus berbasis kedaulatan rakyat, maka lembaga negara yang paling tepat diserahi wewenang untuk menetapkan GBHN adalah MPR, karena MPR terdiri atas anggota DPR sebagai perwakilan politik, dan anggota DPD yang merupakan perwakilan daerah. Bentuk hukum yang tepat bagi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN adalah Ketetapan MPR. Hal ini sejalan dengan rekomendasi Forum Rektor Indonesia¹³⁶, yang menyatakan kedaulatan rakyat sebagai sendi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan tidak hilang dengan adanya sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. UUD 1945 tidak mengenal cek kosong, sehingga kepada presiden harus dibekali haluan negara yang dirumuskan oleh MPR. Karena itu MPR harus mempertimbangkan kembali pengembalian kedaulatan rakyat dalam rangka pemberian mandate pada presiden dan wakil presiden melalui penyusunan GBHN.

Jika bentuk Ketetapan MPR yang dipilih, konsekuensinya MPR perlu melakukan perubahan Undang-Undang Dasar, dengan memberi wewenang kepada MPR untuk menetapkan Haluan Negara dalam bentuk Ketetapan. Dengan bentuk hukum Ketetapan MPR, GBHN dapat menjadi alat kendali untuk mengukur ketepatan “perencanaan

¹³⁶ Forum Rektor Indonesia, 2014, Mengembalikan Kedaulatan Rakyat, Melalui Penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) kepada Penyelenggara Negara, Surakarta : PT UNS Press, 89

pembangunan jangka menengah” dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang diberi bentuk hukum Undang-Undang.

Walaupun tidak ada lagi mekanisme pertanggungjawaban politik Presiden kepada MPR, namun Ketetapan MPR tentang GBHN dapat dijadikan “batu uji” dalam pengujian konstitusional, karena secara teoritik, Ketetapan MPR merupakan aturan dasar bernegara, sama seperti UUD. Artinya, masyarakat dapat menjadikan Ketetapan MPR tentang GBHN untuk menilai apakah dokumen Undang-Undang RPJMN sesuai atau tidak dengan GBHN.

Ada juga yang menginginkan materi GBHN dimasukkan ke dalam rumusan pasal-pasal Undang-Undang Dasar. Pertimbangannya menurut Susi Dwi Harijanti¹³⁷ beberapa negara memasukkan haluan negara dalam konstitusinya. Konstitusi Irlandia sejak 1937 telah mencantumkan *Directive Principle of State Policy* yang berisikan panduan kebijakan ekonomi, mekanisme pasar bebas, intervensi negara dan lain-lain. Sejak itu, banyak negara yang mengikuti seperti Belgia, India, Nepal, Pakistan, Filipina, Afrika Selatan dan lain-lain.

Namun ada juga yang berpendapat, GBHN cukup diatur melalui undang-undang, karena Indonesia negara hukum yang konstitusional dan demokratis. Semua peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memiliki daya ikat yang sama. Prinsip negara hukum juga menegaskan bahwa segenap penyelenggara negara dan seluruh rakyat wajib menjalankan segala undang-undang sebagaimana mestinya.

Strategi pembangunan nasional yang berkelanjutan dianggap sebagai garis-garis besar haluan negara pada era Presiden Megawati ada UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ada UU 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Kedua undang-undang tersebut merupakan perwujudan garis-garis besar haluan negara atau semacam GBHN.

Apapun yang akan diputuskan, menurut Made Subawa¹³⁸ MPR ke depan hendaknya dapat merumuskan kajian model GBHN yang meletakkan dasar, arah, tujuan, dan tahapan pembangunan nasional. GBHN harus mensinkronkan tahapan RPJPN, RPJMN, RPJMD, yang akan menjadi rujukan misi/visi calon presiden atau acalon gubernur, dab bupati/walikota. Sisi baik perencanaan pembangunan nasional di masa lalu agar diambilkan untuk menyusun GBHN ke depan.

¹³⁷ Harijanti, Susi Dwi, “Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara”, Jurnal Majelis Edisi 04/2016, Jakarta : Badan Pengkajian MPR RI, 23

¹³⁸ Subawa, Made, “Penataan Kewenangan MPR RI dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945”, Jurnal Majelis Edisi 03 Tahun 2016, 132

E. RUJUKAN HALUAN PEMBANGUNAN

Sikap kekuatan politik di MPRI mengenai posisi bentuk hukum GBHN jika akhirnya diputuskan untuk kembali ke dalam sistem ketatanegaraan sebagai berikut :

Pertama, seluruh fraksi dan Kelompok DPD menyatakan pendapat setuju reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara;

Kedua, Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi PAN, Fraksi PKB, Fraksi PPP, Fraksi Nasdem, Fraksi Hanura, dan Kelompok DPD berpendapat bahwa bentuk hukum untuk sistem perencanaan pembangunan adalah Ketetapan MPR

Ketiga, Fraksi Partai Demokrat berpendapat bahwa bentuk hukumnya adalah undang-undang.

Keempat, Fraksi Partai Golkar dan Fraksi PKS berpendapat, bisa menerima bentuk hukum Ketetapan MPR maupun bentuk undang-undang.

Kelima, Fraksi Partai Gerindra bisa menerima Ketetapan MPR, namun untuk sementara bisa dilakukan penyempurnaan dan harmonisasi beberapa undang-undang yang sudah ada.

Dari sikap fraksi dan kelompok DPD tersebut, bisa dikelompokkan dalam tiga skenario yang kemungkinan akan dipilih. Skenario pertama, dengan memberi kewenangan pada MPR untuk menetapkan GBHN. Hanya dengan mengembalikan kedudukan dan kekuasaan MPR seperti sebelum dilakukan amandemen atau merupakan bagian dari perubahan kelima UUD 1945. Perubahan mengikuti ketentuan Pasal 37 UUD 1945 dan sistem adendum. GBHN tidak dapat digunakan sebagai instrumen untuk meminta pertanggungjawaban kepada Presiden.

Skenario kedua, GBHN ditetapkan melalui undang-undang. Mengingat terbatasnya waktu, MPR RI bisa merekomendasikan pada presiden, DPR, dan DPD untuk mempersiapkan GBHN dalam bentuk undang-undang.

Skenario ketiga, sebagai jalan tengah, GBHN dipecah menjadi dua, haluan negara sebagai kaidah penuntun secara makro, menurut istilah lain disebut *state policy*, ditetapkan oleh MPR, yang berupa sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) dalam undang-undang. Haluan negara meliputi jangka waktu yang lebih jauh, dan perencanaan semua aspek kehidupan bernegara, sedangkan SPPN dengan jangka waktu yang lebih terbatas dan fokus pada pembangunan perekonomian.

Haluan negara misalnya harus menjawab arah besar yang akan dicapai bangsa ini 50 sampai seratus tahun ke depan, misalnya memilih akan menjadi negara pertanian, maritime, atau industri. Atau gabungan ketiganya, atau penggabungan secara

bertahap. Baru kemudian pendetilan program jangka pendeknya dilakukan melalui haluan pembangunan yang lebih luwes dan praktis. Banyak negara yang mempunyai potensi kelautan sangat besar, namun tidak berhasil memanfaatkannya dengan baik¹³⁹. Indonesia sendiri sampai saat ini juga belum berhasil secara maksimal memanfaatkan potensi sebagai negara laut dan pulau, sehingga strategi jangka panjang maupun jangka pendeknya harus disiapkan dengan baik.

Jika perencanaan jangka panjang dilakukan dengan lebih cermat, bisa menimbulkan kontroversi ketika harus diterjemahkan dalam kegiatan pembangunan jangka pendeknya. Ayi Hambali dan AM Fatwa¹⁴⁰ menyebut kasus kereta cepat Jakarta – Bandung sebagai contoh. Pembangunan KA cepat tersebut bahkan bertentangan dengan “Nawa Cita”, visi Presiden Joko Widodo sendiri yang menegaskan akan membangun Indonesia dari pinggiran. Rencana tersebut juga tidak termuat dalam RPJMN 2015-2019 yang merupakan pedoman bagi pemerintahan Jokowi untuk mengimplementasikan program-programnya seperti yang dimuat dalam visi dan misinya. Program kereta cepat Jakarta-Bandung, dianggap tidak tepat untuk mendapat prioritas pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

Calvi, James V and Susan Coleman, 2017, *American Law and Legal System*, New York & London: Routledge

Detik Finance, 2017, *“Dalam Sebulan RI Impor Kedelai 242 Ton, Mayoritas dari AS”*, 23 Mei

Forum Rektor Indonesia, 2014, *Mengembalikan Kedaulatan Rakyat, Melalui Penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) kepada Penyelenggara Negara*, Surakarta: PT UNS Press

Hambali, Ayi dan AM Fatwa, *Menggugat Kereta Api Cepat Jakarta-Bandung, Penggunaan Hak Bertanya anggota DPD kepada Presiden*, Jakarta: DPD RI dengan The Fatwa Center dan Yayasan Pondok Pesnatren Al Falah Dago.

Hariyanti, Susi Dwi, *Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara*, Jurnal Majelis Edisi 04/2016, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 23

Kaelan, *“Refomulasi Model GBHN Suatu Tinjauan Filosofis”*, Jurnal Majelis Edisi 02/2014, Jakarta: Pusat Pengkajian Setjen MPR RI.

Liputan 6, 2016, *“BPS: Kurangi Makan Mi Biar Impor Gandum Turun”*, 15 Februari

Setjen DPD RI, 2017, *“Kebangkitan Indonesia Menjadi Negari Maritim, Peran Sentral DPD RI dalam Penyusunan dan Pengesahan UU Kelautan”*, Jakarta: Setjen DPD RI.

¹³⁹ Setjen DPD RI, 2017, *“Kebangkitan Indonesia Menjadi Negari Maritim, Peran Sentral DPD RI dalam Penyusunan dan Pengesahan UU Kelautan”*, Jakarta : Setjen DPD RI, 127

¹⁴⁰ Hambali, Ayi dan AM Fatwa, *Menggugat Kereta Api Cepat Jakarta-Bandung, Penggunaan Hak Bertanya anggota DPD kepada Presiden*, Jakarta : DPD RI dengan The Fatwa Center dan Yayasan Pondok Pesnatren Al Falah Dago, 240.

Subawa, Made, *Penataan Kewenangan MPR RI dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945*, Jurnal Majelis Edisi 03 Tahun 2016

05. HALUAN NEGARA SEBAGAI RUJUKAN HALUAN PEMBANGUNAN

A. KESINAMBUNGAN PEMBANGUNAN

Pembangunan menurut Moch. Nurhasim¹⁴¹ bukanlah sebuah proyek rezim, tetapi hakekatnya menjadi tanggungjawab drai negara dan pemerintah atau rezim yang sedang berkuasa. Pembangunan menjadi agenda politik bersama, pemerintah harus bekerja, dan demokrasi sebagai sistem harus mengarahkannya. Karena pembangunan merupakan proyek tanpa akhir, maka negara harus hadir menetapkan arah dan tujuan sesuai dengan kepentingan nasional.

Tanpa Garis Besar Haluan Negara (GBHN) mengakibatkan negara tidak mempunyai rencana pembangunan jangka panjang yang dirancang berbasis kedaulatan rakyat dengan melibatkan seluruh potensi nasional. Visi dan misi Presiden saat berkampanye sebagai basis perencanaan, berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan pembangunan. Baik kesinambungan vertical maupun horizontal.

Desentralisasi dan penguatan otonomi daerah berpotensi perencanaan pembangunan daerah tidak sinergi antar daerah serta antara pembangunan daerah dan pembangunan nasional. Apalagi dengan sistem politik yang terbuka, masing-masing kepala daerah yang mempunyai ideologi politik berbeda, bisa juga mempunyai titik berat perhatian yang berbeda terhadap bidang dan sektor yang diprioritaskan.

UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005 – 2025 tidak sepenuhnya untuk menggantikan GBHN, yang memberikan pedoman bagi penyelenggara negara dalam melaksanakan wewenangnya. Haluan Negara sebagai rujukan percepatan pelaksanaan pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR. Haluan Negara sebagai rujukan Haluan Pembangunan memberikan arah pembangunan nasional untuk mewujudkan kondisi yang diinginkan, baik dalam jangka menengah maupun panjang, sehingga secara bertahap cita-cita bangsa dalam UUD NRI 1945 tercapai.

Haluan Negara sebagai rujukan Haluan Pembangunan disusun berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Secara filosofis, SPPN sebagaimana model GBHN adalah dokumen hukum sekaligus dokumen politik bagi penyelenggara pembangunan nasional

¹⁴¹ Nurhasim, Moch, 2018, "Pembangunan Nasional Bukanlah Proyek Rezim", Jurnal Majelis, Edisi 02/Februari, Jakarta : badan Pengkajian MPR RI, 1

yang berbasis kedaulatan rakyat. Secara yuridis, dalam kasus SPPN yang dibentuk dalam format undang-undang, MPR tidak berperan. Hanya MPR yang mempunyai otoritas mewakili seluruh rakyat, karena kewenangan yang diberikan oleh konstitusi. MPR memiliki wewenang untuk mengubah dan menetapkan UUD sebagai hukum tertinggi. MPR juga terdiri dari anggota DPR dan DPD. Secara logis MPR tidak ada halangan untuk menetapkan GBHN sebagai cerminan kedaulatan rakyat

Berdasarkan Pancasila, perlu dirancang dan dibangun sistem kehidupan nasional sebagai hasil dan proses pembangunan yang meliputi bidang ideologi dan politik, bidang ekonomi, bidang sosial dan budaya, serta bidang hukum, pertahanan, dan keamanan.

B. ARAH PEMBANGUNAN NASIONAL

Dalam konsep yang dipraktekkan pada banyak negara di dunia, tujuan akhirnya adalah mewujudkan kesejahteraan bagi warganya. Menurut Budi Setiyono¹⁴² negara kesejahteraan adalah konsep pemerintahan di mana negara memainkan peran penting dalam perlindungan dan promosi kesejahteraan ekonomi dan sosial warganya secara menyeluruh. Hal ini didasarkan pada prinsip-prinsip pemerataan kesempatan, pemerataan kekayaan, dan tanggungjawab publik bagi mereka yang tidak mampu memanfaatkan ketentuan minimal untuk kehidupan yang lebih baik.

Untuk konteks Indonesia, keseluruhan semangat, arah, dan gerak pembangunan sebagai pengamalan Pancasila secara serasi dan sebagai kesatuan yang utuh, harus ditujukan untuk mewujudkan konsep negara kesejahteraan tersebut. Pembangunan nasional bertujuan mewujudkan suatu masyarakat yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila UUD NRI 1945 di wadah NKRI yang merdeka, bersatu, dan berdaulat. Di bidang ekonomi bisa digambarkan sebagai upaya untuk mewujudkan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi yang adil, mandiri, dengan memanfaatkan teknologi. Di bidang politik untuk memantapkan sistem negara yang bersatu, demokratis, etis, dan ideologis. Di bidang sosial budaya untuk mencapai kondisi bangsa yang maju dan sejahtera, dengan SDM yang manusiawi, berilmu, beriman, berakhlak mulia.

Sebagai target pertama pembangunan adalah mewujudkan Indonesia yang adil. Kata Terminologi adil dan keadilan merupakan kata yang paling banyak disebut dalam pembukaan, sebagai jantung undang-undang dasar. Indonesia yang adil antara lain diukur dengan tegaknya hukum yang berkeadilan tanpa diskriminasi; terwujudnya institusi dan aparat hukum yang bersih dan profesional; terwujudnya penegakan hak asasi manusia;

¹⁴² Setiyono, Budi, 2018, "Model dan Desain Negara Kesejahteraan". Jakarta : Nuansa Cendekia, 35

terwujudnya budaya penghargaan dan kepatuhan terhadap hukum; terwujudnya keadilan dalam distribusi pendapatan, sumberdaya ekonomi dan penguasaan aset ekonomi, serta hilangnya praktek monopoli; serta tersedianya peluang yang lebih besar bagi kelompok ekonomi kecil, penduduk miskin dan tertinggal.

Target kedua adalah Indonesia yang berdaulat. Bukan hanya daulat di bidang politik, tetapi juga di bidang ekonomi, sosial, dan budaya. Seperti dalam trilogi Bung Karno berdaulat di bidang ekonomi berarti kemandirian. Indonesia yang mandiri adalah wujud masyarakat dan bangsa yang memiliki kemampuan dan ketangguhan dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara di tengah-tengah pergaulan antar bangsa agar sejajar dengan bangsa-bangsa lain; memiliki kemampuan mewujudkan politik luar negeri yang berkepribadian dan bebas aktif; kemampuan mewujudkan ekonomi Indonesia yang bertumpu pada kemampuan serta potensi bangsa dan negara termasuk menyelesaikan hutang luar negeri; serta memiliki kepribadian bangsa dan identitas budaya Indonesia yang berakar dari potensi budaya daerah

Target ketiga seperti yang disebut dalam alinea kedua pembukaan UUD NRI 1945 adalah Indonesia yang bersatu. Bukan hanya persatuan dalam bentuk wilayah secara fisik, yang lebih penting adalah bersatu dalam ikatan batin sebagai bangsa yang heterogin, namun sepakat untuk mencapai masa depan yang sama secara bersama sama, dengan tetap menengggang berbagai perbedaan yang ada. Masyarakat yang akan dicapai adalah masyarakat yang senantiasa membangun semangat persatuan dan kerukunan bangsa; meningkatkan toleransi, kepedulian, dan tanggung jawab sosial; mengembangkan budaya dan perilaku sportif, serta menghargai dan menerima perbedaan dalam kemajemukan; mengembangkan semangat antikekerasan; dan mengembangkan dialog secara wajar dan saling menghormati antar kelompok dalam masyarakat. Di bidang politik semangat persatuan ini harus ditandai dengan sistem dan budaya politik yang mementingkan kepentingan bersama seluruh rakyat, daripada kepentingan pribadi maupun golongan. Jauh dari pragmatisme yang akan mendiskriminasi oleh kelompok yang marginal dan menumbuhkan dinasti politik, dan kartel bisnis yang mendominasi sistem politik, dengan praktek politik uang, mahar, dan sebagainya. Penyelenggaraan negara menuju tujuan jangka panjang dan makro yang idealistik, bukan mengejar target jangka pendek yang pragmatis

Target keempat adalah Indonesia yang maju dan setara dengan bangsa-bangsa lain di dunia. Kondisi ini harus ditandai dengan meningkatnya kemampuan bangsa dalam pergaulan antarbangsa; meningkatnya kualitas sumber daya manusia yang mampu bekerjasama dan bersaing dalam era globalisasi; meningkatnya kualitas pendidikan sehingga menghasilkan tenaga yang kompeten sesuai dengan standar nasional dan internasional; meningkatnya disiplin dan etos kerja; meningkatnya penguasaan ilmu

pengetahuan dan pengembangan teknologi serta pembudayaannya dalam masyarakat; serta teraktualisasikannya keragaman budaya Indonesia. Kemajuan tidak boleh meninggalkan jatidiri dan karakter bangsa dengan menjunjung tinggi rasa kemanusiaan dan solidaritas sesama bangsa maupun sesama manusia pada umumnya. Indonesia yang manusiawi adalah wujud masyarakat yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab yang ditandai dengan tegaknya etika kehidupan berbangsa, kepatuhan terhadap hukum, tidak arogan; masyarakat yang senantiasa membina hubungan harmonis antar manusia Indonesia tanpa membedakan latar belakang budaya, suku, ras, agama dan lain-lain; serta masyarakat yang senantiasa menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam perilaku kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Target kelima adalah Indonesia yang makmur. Sejahtera secara fisik, dan bahagia secara batiniah. Kondisi ini antara lain ditandai dengan meluasnya kesempatan kerja dan meningkatnya pendapatan penduduk; terpenuhinya sistem pelayanan umum, bagi seluruh lapisan masyarakat, termasuk pelayanan penyandang cacat dan usia lanjut, seperti pelayanan transportasi, komunikasi, penyediaan energi dan air bersih; tercapainya hak atas hidup sehat melalui sistem kesehatan yang dapat menjamin terlindunginya masyarakat dari berbagai risiko yang dapat mempengaruhi kesehatan dan tersedianya pelayanan kesehatan yang bermutu, terjangkau dan merata; meningkatnya indeks pengembangan manusia (HDI), yang menggambarkan keadaan ekonomi, pendidikan dan kesehatan secara terpadu; serta terwujudnya keamanan dan rasa aman.

Kelima arah besar pembangunan jangka panjang tersebut, bisa dirumuskan ke dalam program utama seperti pertama, Pembangunan dan Pemerataan Ekonomi Berkelanjutan; kedua Ketahanan Nasional yang Sehat dan Tata Kelola Kepemerintahan yang Bersih dan Demokratis; dan ketiga Pembangunan Sumber Daya Manusia dan Penguasaan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi. Pemerintah telah merumuskan dalam Visi Indonesia 2045, yang meliputi Pembangunan dan Pemerataan Ekonomi Berkelanjutan; Ketahanan Nasional yang Sehat dan Tata Kelola Kepemerintahan yang Bersih dan Demokratis; dan Pembangunan Sumber Daya Manusia dan Penguasaan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.

C. KOMPATIBEL SISTEM PRESIDENSIAL

Salah satu arah sistem ketatanegaraan paska amandemen UUD 1945 adalah membangun sistem presidensial yang kuat, antara lain diwujudkan dengan pengaturan pemilihan presiden secara langsung. Setelah perubahan UUD 1945 dengan tidak lagi menempatkan persiden sebagai manataris MPR, maka akan tidak menimbulkan kerumitan pertanggungjawaban jika MPR menetapkan GBHN, yang antara lain harus dilaksanakan oleh

presiden. Setidaknya menurut Saldi Isra¹⁴³ meski disadari kebutuhan akan pentingnya GBHN, saat ini bukan saat yang tepat untuk menghidupkan GBHN karena akan bisa berbenturan dengan sistem presidensial yang akan diperkuat. Sehingga pilihan ekstrimnya tetap konsisten pada penguatan sistem presidensial, atau mencampakkannya kembali.

Kekhawatiran ini bisa dimengerti karena presiden yang pasti mempunyai program sendiri yang diwacanakan dalam visi misi saat kampanye, bisa menghadapi kesulitan jika apa yang akan dilakukan itu berbeda atau bahkan bertentangan dengan program jangka panjang yang ditetapkan dalam sistem perencanaan pembangunan jangka panjang model GBHN. Selain itu juga ada kekhawatiran jika ada kewajiban presiden harus menjalankan GBHN, dengan risiko jika tidak dilaksanakan atau gagal melaksanakan, ada konsekuensi sanksi hukum, yang bisa bertentangan dengan konsep sistem presidensial yang kuat.

Kekhawatiran akan terganggunya pemerintahan persidensial, khususnya presiden dengan adanya GBHN ini bisa dihindarkan jika sekaligus juga ada kepastian bahwa GBHN tidak akan diposisikan sebagai alat pengukur kinerja presiden, sehingga bisa menimbulkan konsekuensi sanksi hukum jika presiden tidak berhasil melaksanakan GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Apalagi dengan pengaturan bahwa GBHN sebagai haluan negara hanya akan mengatur pokok-pokok kebijakan makro jangka panjang, bukan hanya untuk presiden tetapi juga pemandu arah untuk semua lembaga negara. Dengan demikian tidak mungkin MPR bisa memberikan sanksi pada lembaga-lembaga negara tersebut termasuk presiden. Dalam kesimpulan kajian Badan Pengkajian MPR RI¹⁴⁴ antara lain disebutkan evaluasi kinerja semua lembaga negara bisa dilakukan sebagai laporan publik pada sidang tahunan MPR RI. MPR hanya terbatas memberi saran dan masukan kepada lembaga negara yang lain.

Agar tidak terjadi pertentangan antara GBHN jangka panjang tersebut dengan visi misi yang dikampanyekan calon presiden, maka program visi dan misi presiden tersebut harus mengacu pada GBHN yang sudah ditetapkan lebih dulu. Ini juga akan membantu mengurangi ketegangan dalam pemilihan presiden, karena tidak akan ada program yang keluar dari arahan jangka panjang GBHN, yang bisa menjadi sumber konflik berkepanjangan. Hal yang sama juga tidak akan terjadi ketidakinsinkronan tersebut dengan program para kepala daerah yang bisa diselenggarakan pada rentang waktu yang berbeda.

GBHN jangka panjang hanya akan dirancang dalam pokok-pokok garis besar saja. Sehingga akan memberi ruang gerak yang cukup untuk menterjemahkan dalam visi masing-masing para calon presiden dan kepala daerah. Untuk program atau haluan pembangunan yang rentang waktunya lebih pendek, misalnya lima tahunan, bisa dituangkan dalam bentuk hukum yang lebih sederhana pembentukannya, misalnya dalam

¹⁴³ Isra, Saldi, "Wacana Menghidupkan GBHN", Jurnal Majelis Edisi 04/2016, Jakarta : Badan Pengkajian,15

¹⁴⁴ Badan Pengkajian MPR RI, 2017, Urgensi GBHN dalam Penyelenggaraan Pembangunan Nasional, Jakarta, 203

undang-undang atau peraturan presiden, dalam peraturan daerah atau peraturan kepala daerah.

Dengan mengubah model dan materi yang akan dimuat dalam GBHN, maka kompatibilitas dengan sistem presidensial bisa dijaga. Justru presiden akan terbantu dalam merancang dan mensosialisasikan program maupun visi misi jangka panjang dan menengahnya dengan adanya dokumen hukum GBHN ini. Seperti dikemukakan oleh James V. Calvi¹⁴⁵ hukum harus mampu memberikan prediktabilitas, walaupun sebelum ditetapkan sebagai hukum akan terjadi pertarungan gagasan yang keras. Dokumen hukum inilah akan memberi panduan pada semua warga maupun institusi negara yang punya kepentingan terhadap rencana dna program yang ditetapkan negara, untuk menyesuaikan diri dengan kepentingan masing-masing. Jika panduan tidak ada, pasti akan menyulitkan fihak fihak yang berkepentingan untuk menyesuaikan diri.

D. HALUAN NEGARA DAN HALUAN PEMBANGUNAN

Pada suatu diskusi mengenai bentuk hukum apa yang paling cocok jika GBHN akan dikembalikan dalam sistem ketatanegaraan kita. Ada pakar yang balik bertanya, harus dijawab dulu apa sebenarnya substansi yang akan dimuatkan dalam GBHN itu sendiri. Isinya itulah yang akan menentukan baju yang cocok. Untuk mengurangi konstroversi itu, harus dirumuskan secara jelas, kira-kira apa yang akan dimuat dalam GBHN, cetak biru program pembangunan menyeluruh dalam jangka panjang itu.

Sebelumnya harus dipetakan dulu posisi haluan negara, yang akan dibedakan dengan haluan pembangunan. Haluan negara, apapun nama yang akan diberikan nanti, adalah sebuah dokumen hukum yang memuat arah, tujuan, strategi, target, dan program jangka bangs adari seluruh bangsa. Karena jagka panjang, maka dokumen ini dirancang untuk waktu minimal 25 tahun, bisa 50, atau bahkan 100 tahun. Sedangkan program jagka yang lebih pendek bisa diserahkan pada presiden terpilih untuk waktu lima tahunan, atau program setiap tahun.

Peta jalan (road map) seluruh bangsa dan negara ini juga mencakup seluruh bidang baik ekonomi, politik, social, maupun budaya. Program diterjemahkan dari ideologi bangsa dan konstitusi negara. Karena meru pakan garis garis besar, maka haluan negara akan dibuat sebagai dokumen yang ringkas, namun sekaligus sedapat mungkin harus jelas dan bernas. Hal hal yang detil akan diterjemahkan dalam program masing-masing lembaga negara. Termasuk khusus haluan pembangunan akan didetilkkan oleh presiden dan jajaran pemerintah, termasuk peemrintah daerah.

¹⁴⁵ Calvi, James V and Susan Coleman, 2017, *American Law and Legal System*, New York & London : Routledge , 4

Dokumen haluan negara ini akan mengikat seluruh lembaga negara untuk menjadikan acuan kebijakan dan program masing-masing. Sehingga program semua lembaga negara akan bisa diketahui oleh public secara terbuka, sehingga memudahkan public untuk mengambil peran dan menyesuaikan agendanya.

Dalam memandu haluan pembangunan, GBHN bisa mencantumkan pokok-pokok yang ingin dicapai berdasarkan ideologi negara Pancasila dan konstitusi UUD NRI Tahun 1945. Seperti yang dikemukakan oleh Arif Budimanto¹⁴⁶, bahwa inti tujuan kegiatan pembangunan nasional adalah mewujudkan sila kelima Pancasila. “Keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia adalah sila pamungkas. Empat sila yang lain merupakan tahapan-tahapan untuk mencapai keadilan social yang tercatat dalam sila pemungkas tersebut. Dengan prinsip keadilan social, ekonomi Pancasila digagas untuk memberikan pemerataan pembangunan, dan mendorong terciptanya emansipasi sosial”.

Haluan negara bisa memberi aksentuasi pada misi misi besar yang harus menjadi panduan pada haluan pembangunan, misalnya dengan pendekatan pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, terutama yang menyangkut koperasi. Seperti diingatkan oleh Ishak Latuconsina¹⁴⁷, koperasi yang diharapkan sebagai soko guru perekonomian Indonesia, dalam praktek sekarang ini masih banyak menghadapi tantangan, untuk memainkan peran yang signifikan dalam pembangunan perekonomian nasional. Bahkan setelah undang-undang perkoperasian terbaru dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, seakan greget perjuangan untuk memajukan kesejahteraan umum menjadi menurun.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pengkajian MPR RI, 2017, *Urgensi GBHN dalam Penyelenggaraan Pembangunan Nasional*, Jakarta
- Budimanta, Arif, 2017, “*Ekonomi Pancasila: Konsepsi dan Praksis*”, Jurnal Ketatanegaraan, Jakarta: Lembaga Pengkajian MPR RI, Volume 006/Desember.
- Calvi, James V and Susan Coleman, 2017, *American Law and Legal System*, New York & London: Routledge
- Isra, Saldi, *Wacana Menghidupkan GBHN*, Jurnal Majelis Edisi 04/2016, Jakarta: Badan Pengkajian

¹⁴⁶ Budimanta, Arif, 2017, “*Ekonomi Pancasila : Konsepsi dan Praksis*”, Jurnal Ketatanegaraan, Jakarta : Lembaga Pengkajian MPR RI, Volume 006/Desember, 33

¹⁴⁷ Latuconsina, Ishak, 2017, “*Mengembalikan Landasan Konstitusional Koperasi dalam UUD NRI tahun 1945*”, Jurnal Ketatanegaraan, Jakarta : Lembaga Pengkajian MPR RI, Volume 006/Desember, 129

Latuconsina, Ishak, 2017, *“Mengembalikan Landasan Konstitusional Koperasi dalam UUD NRI tahun 1945”*, Jurnal Ketatanegaraan, Jakarta: Lembaga Pengkajian MPR RI, Volume 006/Desember

Nurhasim, Moch, 2018, *“Pembangunan Nasional Bukanlah Proyek Rezim”*, Jurnal Majelis, Edisi 02/Februari, Jakarta: badan Pengkajian MPR RI

Setiyono, Budi, 2018, *“Model dan Desain Negara Kesejahteraan”*. Jakarta: Nuansa Cendekia.

BAGIAN KEEMPAT

PENEPATAN MPR RI

01. MENEPATKAN POSISI MPR RI¹⁴⁸

A. PRO KONTRA POSISI MPR

DAMPAK dari gagasan mengembalikan haluan negara seperti model GBHN antara lain ialah memberi kewenangan kepada MPR untuk mempunyai kewenangan mengatur secara *regeling* (normatif-substantif). Menurut serapan yang dilakukan Badan Pengkajian MPR, jika GBHN dihadirkan kembali dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, bentuk hukumnya ialah ketetapan atau peraturan MPR. Perubahan hukum untuk melayani kebutuhan riil masyarakat merupakan proses yang wajar. Seperti yang dikemukakan Satjipto Rahardjo¹⁴⁹, hukum untuk manusia, bukan sebaliknya. Hukum tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar. Maka setiap kali ada masalah dengan hukum, hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa paksa masuk ke dalam skema hukum.

Mengapa harus dengan Ketetapan MPR, agar daya ikat lebih kuat dan daya jangkau waktunya lebih jauh ke depan. Karena MPR satu-satunya lembaga negara, yang merupakan gabungan antara DPR RI dan DPD RI, yang kedua-duanya dipilih langsung oleh rakyat, sehingga kredibilitasnya sangat kuat. Kemudian muncul kekhawatiran, kalau kewenangan MPR ditambah melalui amendemen UUD, jangan-jangan mengembalikan posisinya menjadi lembaga tertinggi negara lagi. Dan bahkan tergoda untuk untuk menambah kewenangan memilih presiden dan wakil presiden seperti yang diatur dalam UUD 1945 sebelum amendemen.

Sementara amendemen selama ini antara lain dimaksudkan untuk memperkuat posisi presiden (presidensial) yang dipilih secara demokrasi langsung dan dibatasi hanya dua kali masa jabatan. Walaupun kenyataannya memang ada yang menginginkan agar kembali ke UUD 1945 yang asli secara keseluruhan. Memang posisi MPR paska-amendemen menjadi bahan perdebatan dan pertanyaan di masyarakat maupun di forum akademis, antara lain karena tafsir yang diberikan para pakar Hukum Tata Negara sendiri tampaknya memang tidak tuntas. Misalnya, menyamaratakan semua lembaga yang disebut dalam UUD Negara RI 1945 (demikian UUD paska-amendemen disebut), kedudukannya sama. Tidak ada lagi istilah MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dasarnya karena setelah amendemen, diatur dalam Pasal 1 ayat 2, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.

¹⁴⁸ Tulisan ini pernah dimuat di Harian *Media Indonesia* Sabtu, 17 September 2016, dan menjadi bahan Workshop Badan Pengkajian MPR RI-Universitas Jambi, di Jambi 23-24 September 2016, dan dengan beberapa revisi kecil, telah dimuat dalam *Jurnal Majelis, Media Aspirasi Konstitusi* Edisi 03/2016.

¹⁴⁹ Rahardjo, Satjipto, 2009, “Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia”, Yogyakarta : genta Publishing, 5

Jimly Asshiddiqie ¹⁵⁰ menyebut setelah perubahan UUD 1945 tidak dikenal lagi konsepsi lembaga tertinggi dan tinggi negara. Lembaga-lebaga negara yang merupakan organ konstitusional kedudukannya tidak lagi seluruhnya hirarkis di bawah MPR, tetapi sejajar dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD 1945. Jimly mencatat ada 34 lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945, misalnya termasuk menteri, kepolisian, Bank Indonesia, pemerintah daerah, dan sebagainya.

Ke-34 lembaga negara itu digolongkan sebagai lembaga tinggi untuk lapis pertama, sedangkan lapis kedua disebut lembaga negara saja, dan lapis ketiga disebut lembaga daerah. Lembaga lapis pertama yang disebut sebagai lembaga tinggi negara, pakar lain menganggap cukup disebut lembaga negara, adalah (1) presiden dan wakil presiden, (2) DPR, (3) DPD, (4) MPR, (5) MK, (6) MA, dan (7) BPK. Sementara alasan pengelompokannya ialah sumber normatif yang menentukan kewenangannya dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

Pertanyaan muncul mengapa Jimly tidak mengaitkan dengan teori kedaulatan rakyat, yang antara lain diwujudkan secara terang benderang melalui sistem pemilihan umum. Hanya tiga lembaga yang dipilih langsung oleh rakyat, yakni presiden/wakil presiden, DPR RI, dan DPD RI. Mengapa lembaga yang jelas-jelas mendapat mandat langsung dari rakyat, disejajarkan dengan lembaga yang dibentuk sebagai turunan dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat tersebut. Bukankah MK, MA, dan BPK merupakan lembaga yang dibentuk presiden, DPR, dan ada yang dengan pertimbangan DPD.

B. POSISI IDEAL MPR

Di mana posisi MPR? Dalam Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 diatur “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. MPR merupakan gabungan dari dua lembaga tinggi negara (istilah Jimly) yang secara logika posisinya pasti harus di atas kedua lembaga yang bergabung tersebut. Adapun, jika dilihat dari segi kewenangan, Pasal 3 ayat 1 UUD NRI 1945 mengatur, “MPR berwenang mengubah dan menetapkan undang undang dasar”. Undang Undang Dasar (UUD) merupakan dokumen hukum tertinggi yang mengatur sebuah negara. Untuk menetapkan dan mengubahnya diserahkan kepada MPR, sehingga kemudian ada yang menyebut MPR merupakan lembaga negara dengan kewenangan tertinggi. Kelihatannya ada semangat untuk melawan teori bahwa MPR merupakan lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Ada kesan bahwa dibutuhkan kepuasan psikologis-politis bahwa praktik politik keberadaan MPR sebelum UUD 1945 diamendemen yang memegang hegemoni dan dan jauh dari semangat demokrasi.

¹⁵⁰ Asshiddiqie, Jimly, 2009, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 457

Walaupun kenyataannya dengan tafsir MPR sama dan sejajar dengan lembaga negara yang lain, apalagi disetarakan dengan MK, MA, dan BPK menimbulkan kontroversi tersendiri baik secara teori maupun praktik. Inilah yang kemudian membuat Megawati Soekarnoputri dalam pidatonya pada peringatan Hari Konstitusi 2015 menyebutkan MPR tidak boleh dianggap sebagai lembaga negara biasa seperti yang lain.

Sistem yang dibangun para pendiri negara tersebut dimaksudkan sebagai alternatif dari sistem parlementer di Eropa dan sistem presidensial di Amerika. Setiap kali ada gagasan untuk menata kembali posisi MPR yang merupakan lembaga paling fenomenal bukan saja di Indonesia, tetapi juga dalam sistem ketatanegaraan dunia, isu yang muncul selalu apakah itu berarti MPR akan menjadi lembaga tertinggi negara lagi? Widayati¹⁵¹ memberi solusi agar agar Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 sekarang ini disempurnakan dengan perumusan “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, dan utusan golongan yang diatur lebih lanjut dengan undang undang”. Kemudian Pasal 3 ditambah dengan ayat yang berbunyi “MPR berwenang menetapkan peraturan negara”. Peraturan negara ini sederajat dengan pengertian Ketetapan MPR yang berlaku saat ini. Jika produknya ditempatkan lebih tinggi dari undang-undang yang dihasilkan oleh DPR (dan DPD) bersama presiden, maka secara logis lembaga juga berposisi lebih tinggi dari ketiga lembaga negara yang mengemban langsung kedaulatan rakyat yang dimandatkan melalui pemilihan umum tersebut.

Gagasan untuk menepatkan posisi MPR ini membutuhkan perhatian yang serius sekaligus saksama. Ini akan menjadi pertanyaan yang akan terus mengganggu dalam sistem ketatanegaraan di masa datang. Misalnya, pertanyaan apakah kita menganut sistem monokameral, dwikameral, atau bahkan trikameral, masing-masing dengan konsekuensi hubungan fungsional antara ketiga kamar legislatif yang ada, baik DPR, DPD, maupun MPR. Pilihan untuk memperjelas posisi MPR ini diperlukan karena implikasi terhadap praktek ketatanegaraan sangat luas. Menurut Lalu Sudarmadi¹⁵², perubahan atas pasal yang mengatur MPR ini berdampak multidimensi serta membawa kegaduhan yang tidak berujung, serta dapat membahayakan masa depan bangsa dan negara. Karena itu tuntutan untuk kembali ke UUD 1945 sebelum amandemen, atau perlunya amandemen ulang terhadap UUD NRI 1945, perlu disikapi secara arif, sebab persoalan inu memang amat krusial dan mendasar.

¹⁵¹ Widayati, 2015, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta : Genta Publishing, 330-331

¹⁵² Sudarmadi, Lalu, “Meninjau Ulang Perubahan Pasal 1 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945”, *Jurnal Ketatanegaraan* Volume 002 Maret 2017, Jakarta : Lembaga Pengkajian MPR RI, 64-65

C. MENUJU POSISI YANG TEPAT

Walaupun penuh tantangan, kontroversi, dan butuh waktu yang panjang, penepatan posisi MPR ini sangat strategis dan fundamental. Kesimpangsiuran juga dimulai dari tafsir yang berbeda-beda dari sejumlah pakar. Misalnya pendapat Ni'matul Huda¹⁵³ yang menyatakan bahwa gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat. Pernyataan ini membingungkan, karena sebelumnya disebut ada 8 lembaga negara yang mengemban amanat kedaulatan rakyat berdasarkan undang-undang dasar, yakni presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, dan Komisi Yudisial. Jika tugas politik dikecualikan untuk pemegang kekuasaan kehakiman, sebut saja MA dan MA, di mana posisi BPK dan KY. Prasyarat bertanggungjawab kepada rakyat, juga hanya bisa dilakukan oleh presiden, DPR, DPD, termasuk MPR yang merupakan gabungan anggota DPR dan DPD, karena bisa menerima resiko sanksi dari rakyat berupa tidak dipilih kembali.

Karena itu masuk akal kalau MPR yang diidealkan sebagai bentuk lembaga legislatif tertinggi yang kompatibel dengan sila keempat Pancasila, bisa diposisikan untuk merumuskan kebijakan-kebijakan strategis seperti menyempurnakan UUD, merumuskan GBHN, dan menetapkan aturan dasar yang belum tertampung dalam UUD, namun dibutuhkan sebagai panduan kebijakan pemerintah yang akan diturunkan dalam bentuk UU.

Adapun, pembentukan legislasi yang lebih dinamis diserahkan kepada DPR, DPD, dan presiden. Selain secara bertahap penataan MPR bisa dilakukan dengan amendemen UUD 1945 yang berlaku sekarang ini, juga bisa diperkuat dengan membentuk UU tersendiri tentang MPR. Hal yang sama juga bisa dilakukan dengan membentuk UU tersendiri tentang DPR dan DPD. Memang terasa janggal, jika lembaga-lembaga turunan dari teori kedaulatan rakyat justru dibentuk dengan UU tersendiri seperti MA, MK, BPK dan sebagainya, justru lembaga seperti MPR, DPR, dan DPD, bahkan digabung dengan DPRD, diatur dalam satu undang-undang, yakni UU MD-3.

Denny Indrayana¹⁵⁴ menegaskan kejelasan sistem parlemen Indonesia harus lebih kongkret. Selain posisi MPR, yang harus dipertegas ialah posisi DPD. Fungsi pertimbangan yang saat ini melekat kepada DPD dalam hal yang berkaitan dengan daerah, sebaiknya ditingkatkan. Tidak hanya terbatas memberikan pertimbangan, tetapi turut memiliki hak suara untuk menentukan lolos tidaknya UU.

¹⁵³ Huda, Ni'matul, 2007, Lembaga Negara dalam Transisi Demokrasi, Yogyakarta : UII Pres, 96

¹⁵⁴ Indrayana, Denny, 2008, Negara Antara Ada dan Tiada, Jakarta : Kompas, 307

Parlemen Indonesia ke depan disarankan untuk menjadi sistem bikameral yang kuat, walaupun tidak perlu menjadi sistem yang sama kuat antara DPR dan DPD, karena bisa menyebabkan kebuntuan dalam pembuatan kebijakan. Untuk sementara tampaknya yang mulai bisa dicoba merumuskan kesepakatan ialah untuk memberi kewenangan kepada MPR dalam membuat peraturan yang bersifat mengatur, termasuk menetapkan GBHN. Juga apabila diperlukan membuat peraturan yang strategis mengenai bidang tertentu misalnya bidang pengelolaan sumber daya alam, pengaturan kebijakan pengaturan otonomi daerah termasuk pemilihan kepala daerah, yang belum bisa tertampung dalam UUD, namun panduan besarnya dibutuhkan untuk dituangkan dalam UU lebih lanjut.

Selain itu penataan DPD dan hubungan fungsionalnya dengan DPR juga perlu diperjelas, termasuk kemungkinan menata masuknya utusan golongan untuk menyempurnakan posisi MPR sebagai lembaga permusyawaratan. Sementara itu, lembaga perwakilan politiknya melalui DPR dan perwakilan daerahnya melalui DPD. Kalau ini bisa dilakukan, posisi MPR apakah sebagai lembaga permanen dalam sistem parlemen kita, atau bersifat *joint session*, tidak akan terlalu berpengaruh, karena yang penting posisi maupun fungsinya mempunyai bentuk yang lebih pasti.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 457
- Huda, Ni'matul, 2007, *Lembaga Negara dalam Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Pres
- Indrayana, Deny, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada*, Jakarta: Kompas
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: genta Publishing, 5
- Sudarmadi, Lalu, *Meninjau Ulang Perubahan Pasal 1 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945*, Jurnal Ketatanegaraan Volume 002 Maret 2017, Jakarta: Lembaga Pengkajian MPR RI, 64-65
- Widayati, 2015, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing

02. MPR SEBAGAI LEMBAGA TERTINGGI, MUNGKINKAH?

A. GAGASAN MEGAWATI SUKARNOPUTERI

Gagasan Megawati¹⁵⁵ yang menyeru agar posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) dikembalikan sebagai lembaga tertinggi negara, akan sangat berpengaruh bagi langkah-langkah penataan sistem ketatanegaraan. Gagasan itu dilontarkan pada saat memberi ceramah umum di Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas), akhir Mei 2015. Presiden Republik Indonesia ke-5 tersebut, agak tergolong jarang berbicara di forum akademis semacam itu. Apalagi menyangkut isu yang sangat fundamental bagi kehidupan negara. Lemhannas adalah simbol wahana untuk mengkaji pemikiran strategis bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Karena itu pidato Mega di Lemhannas, pasti akan ditindaklanjuti secara serius oleh lembaga pengajian yang strategis ini.

Megawati mengingatkan inti dari Pancasila adalah gotong royong. Penjabaran Pancasila dalam susunan lembaga negara, terutama MPR harus konsisten terhadap semangat nilai-nilai dalam Pancasila. Karena itu, MPR tak bisa disejajarkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan lembaga kepresidenan. MPR harus dikembalikan pada marwah asalnya. MPR harus diletakkan sebagai lembaga tertinggi. Menurut Mega, ketika amandemen UUD 1945 dilakukan (2000-2003), seluruh mata batin kenegaraan seolah dikaburkan oleh kekuatan euforia demokrasi. Kekuasaan otoriter yang mendadak jebol, tidak memberi kesempatan untuk melihat sejarah dari sumber primer, khususnya keseluruhan gagasan ideal mengenai Indonesia merdeka.

Gagasan fundamental tersebut bagi Ketua Umum Partai Demokrasi Perjuangan (PDI-P) pasti bukan ekspresi sesaat, tetapi telah melalui perenungan dan pertimbangan yang panjang. Ia pasti sadar bahwa dampak pemikirannya tersebut pasti akan menjadi referensi bukan hanya bagi para pakar ketatanegaraan, dan pertimbangan pada politisi penentu kebijakan tertinggi di negara ini, tetapi sekaligus akan menjadi pekerjaan rumah bagi kader-kader PDIP, baik yang berada di jajaran eksekutif, maupun lembaga legislatif. Referensi Megawati pasti banyak dipengaruhi oleh fakta bahwa hampir seluruh hidupnya berada di pusaran utama perpolitikan bangsa ini. Pemikiran ayahandanya Bung Karno, dan pengalaman suaminya Taufik Kiemas yang pernah memimpin lembaga MPR RI pasca amandemen UUD 1945, sedikit atau banyak pasti ada andil dalam konsepnya yang tersebut.

¹⁵⁵ Merdeka.com, 2015, "Megawati: MPR harus kembali jadi lembaga tertinggi negara", 28 November.

Ternyata usulan Megawati tersebut, bukan hal yang baru. Ia sudah pernah mengusulkan hal yang sama, dalam acara Pekan Kebangsaan Indonesia dengan tema "Indonesia Menyongsong Pemilu 2014", 10 Desember 2013. Untuk lebih meningkatkan koordinasi antar lembaga negara, ia meminta seluruh elemen bangsa, memikirkan kembali posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Alasannya, kewenangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sangat penting disaat negara harus memutuskan sesuatu dalam kondisi genting.

Gagasan Megawati pasti tidak akan berhenti sebagai sekadar wacana. Sebagai pimpinan partai pemenang Pemilu Legislatif dan sekaligus pemenang Pemilu Presiden 2014, pasti tidak akan mensia-siakan posisi strategisnya. Apalagi jika apa yang dikemukakan mengenai konsep mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara tersebut tidak hanya merupakan gagasan pribadi, tetapi sudah digodok dan dinternalisasikan sebagai posisi politik partai yang dipimpinnya. Sebenarnya dalam konteks sejarah, pernyataan Mega tersebut sejalan dengan peta politik yang diprediksi dalam Keputusan MPR IV/2014, yang antara lain mengingatkan bahwa walaupun ada kalangan yang menginginkan menyempurnakan UUD 1945, ada yang ingin tetap mempertahankan yang ada sekarang, namun ada juga yang ingin kembali pada UUD 1945 sebelum diamandemen.

B. AGENDA BADAN PENGKAJIAN MPR

Konsep mendasar Megawati yang sudah digagas dalam waktu yang panjang ini, sejalan dengan agenda Badan Pengkajian MPR RI periode 2014-2019, yang sudah menyepakati 11 tema utama kajian, sebagai langkah persiapan jika ada kesepakatan politik di MPR untuk menyempurnakan kembali UUD 1945, termasuk di dalamnya adalah tema penguatan MPR-RI.

Gagasan strategis Megawati tersebut sejalan dengan rancangan kerja Badan Pengkajian MPR, yang jika disarikan adalah penataan sistem ketatanegaraan melalui lembaga-lembaga strategis negara dengan segala fungsi dan kewenangannya, sehingga menjadi sistem yang sinergis dan kompatibel dengan falsafah negara Pancasila. Secara akademis, gagasan Megawati tersebut juga tidak terlalu asing. Apalagi bagi yang menilai bahwa sebenarnya sistem Pancasila hanya *compatible* (cocok) dengan sistem ketatanegaraan yang bertumpu pada supremasi MPR. Misalnya sila keempat Pancasila yang menyebut bahwa sistem demokrasui atau kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah perumyawaratan/perwakilan. Beberapa pakar Hukum Tatanegara juga menyarankan agar tafsir terhadap posisi MPR yang dianggap sejajar dengan lembaga tinggi yang lain diuji kembali. Bahkan untuk sementara ada kompromi karena fungsinya yang bisa mengubah

konstitusi, maka MPR diposisikan sebagai lembaga tinggi negara dengan kewenangan tertinggi.

Dalam realitas politik MPR walaupun tidak dinyatakan secara eksplisit juga sudah merupakan lembaga tertinggi negara. Pertama terhadap lembaga kepresidenan, MPR punya kewenangan memakzulkan presiden, tentu maknanya bahwa posisi MPR lebih tinggi kewenangannya dari presiden, yang memakzulkan pasti harus lebih tinggi dari yang dimakzulkan. Sementara presiden tidak mempunyai kewenangan untuk membubarkan MPR. Jika berhadapan dengan DPR atau DPD, MPR merupakan gabungan dari dua lembaga perwakilan tersebut yang legitimasi politik cukup kuat karena dipilih langsung oleh rakyat. Apalagi jika dihadapkan pada lembaga tinggi negara yang lain seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY), yang pembentukannya dilakukan melalui DPR dan DPD.

Berdasarkan realitas tersebut, Kaelan¹⁵⁶ berpendapat berdasarkan kaidah sebagaimana terkandung dalam Pasal 2 UUD NRI 1945, maka sebenarnya MPR memiliki kekuasaan lebih tinggi dari pada presiden, DPR, maupun DPD. Di sisi lain jika logika konstitusional ini tidak diakui, maka prosedur demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, yang telah memilih secara langsung lembaga eksekutif yakni presiden, serta lembaga legislatif yakni DPR dan DPD yang merupakan unsur pembentuk MPR, kehilangan legalitas substantifnya, hanya seperti formalitas belaka. Senada dengan hal tersebut, Fajrul Falaakh¹⁵⁷ mengemukakan dalam praktek MPR mempunyai kedudukan lebih tinggi dari lembaga lain termasuk lembaga yudikatif. Karena menurut UUD NRI 1945, MPR bisa menjatuhkan sanksi pada presiden dalam kasus jika ada pelanggaran berat. Contoh lain kewenangan MPR menetapkan UUD memberikan hak pada majelis untuk mengatur lembaga-lembaga negara yang lain.

Kesimpulan sementara saat ini, MPR memang bukan lembaga tertinggi negara, tetapi merupakan lembaga tinggi negara dengan kewenangan tertinggi. Jika dikaitkan dengan agenda untuk memperkuat lembaga MPR, maka pertanyaan yang bisa timbul adalah :

- Bagaimanakah bentuk penguatan lembaga MPR RI ini, sehingga konsisten, sinergis, dan kompatibel dengan falsafah negara Pancasila
- Apakah penguatan tersebut seperti konsep Megawati dengan mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara ?
- Bagaimanakah dampak dan resiko kesisteman dari penguatan tersebut pada penyempurnaan penataan dalam UUD 1945

¹⁵⁶ Kaelan, "Kajian Kritis Kewenangan MPR", Jurnal Majelis Edaisi 03 Tahun 2016, Jakarta : Badan Pengkajian MPR RI, 45-46

¹⁵⁷ Falaakh, Mohamad Fajrul, "Menata Sistem Presidensial", dalam Jalan Berliku Amandemen Komprehensif, Jakarta : Kelompok DPD di MPR RI, 45

C. BEBERAPA ALTERNATIF PENGUATAN MPR

Jika dikaitkan dengan dengan posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebelum amandemen UUD 1945, pasti dikaitkan dengan fungsi MPR yang dihilangkan, yakni Pasal 1, ayat 2, “kedaulatan di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, dan Pasal 3 ayat 1, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN)”, dan Pasal 6.”MPR memilih presiden dan wakil presiden”. Beberapa perkiraan posisi MPR di masa mendatang, diusulkan Erlina¹⁵⁸ sebagai berikut :

- MPR dalam posisi seperti sekarang, setelah amandemen UUD 1945, tanpa kewenangan mengeluarkan ketetapan, sehingga eksistensinya minimal, dengan kata lain MPR bisa dibubarkan, dan kewenangannya dibagi antara DPR dengan DPD
- MPR tetap dalam posisi seperti sekarang, bisa mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur, termasuk menetapkan GBHN, komplikasinya terhadap konsep MPR yang posisinya dianggap sejajar dengan lembaga tinggi negara yang lain
- MPR dikembalikan sebagai lembaga tertinggi negara, bisa menetapkan GBHN, dan meminta pertanggungjawaban presiden serta lembaga tinggi negara lainnya, komplikasinya MPR akan menjadi *super power*, yang tidak terkontrol.

Mungkin ada jalan tengah yang perlu dipertimbangkan. Di satu sisi gagasan Megawati atau seperti umumnya pendapat kalangan purnawirawan TNI, untuk mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara bisa diakomodasi. Namun di sisi yang lain beberapa prinsip yang menyebabkan amandemen UUD 1945, seperti penguatan lembaga kepresidenan dengan dipilih secara langsung juga tidak perlu dianulir. Di sisi yang lain lagi, diperlukan pengaturan lembaga tinggi yang lain, supaya seluruh sistem ketatanegaraan yang dibangun, bisa kompatibel, termasuk dengan semangat Pancasila yang mendasari semua pengaturan dalam konstitusi.

Salah satu pemikiran eksistensi lembaga MPR ke depan dikemukakan oleh Abdi Yuhana¹⁵⁹ yang menyebutkan bahwa masalah MPR bukan saja menyangkut posisi MPR sendiri seperti sekarang ini setelah amandemen UUD 1945, atau akan diperkuat seperti sebelum amandemen, diperlukan suatu penataan sistem ketatanegaraan yang tegas. Apakah Indonesia akan menganut unikameral, dengan MPR sebagai lembaga perwakilan dominan, atau akan sistem bikameral yang posisi utamanya ditempati DPR dan DPD, dan MPR seperti kongres di Amerika hanya berfungsi sebagai *joint session* saja.

¹⁵⁸ Erlina, 2015, “*Positioning* Kelembagaan MPR sebagai Pemegang Mandat Rakyat”, makalah FGD MPR RI bersama UII Yogyakarta, 25 Februari 2015.

¹⁵⁹ Yuhana Abdy, 2013, Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Pasca Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI, Bandung: Fokusmedia, hal 162

Ada pemikiran lain mengenai eksistensi lembaga MPR ke depan, tidak bisa ditentukan secara pasti, sebelum ada pengasan mengenai sistem ketatanegaraan yang dianut oleh UUD 1945 setelah amandemen. Unikameral, bikameral, atau di luar keduanya, sehingga menjadi alternatif baru dalam sistem ketatanegaraan.

Sementara itu ada yang menyebut kehadiran MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memang tidak bisa disisihkan begitu saja. Seperti pendapat Abdul Kadir Besar¹⁶⁰ yang menyebut para pendiri bangsa menghendaki bahwa kedaulatan rakyat, tidak bisa direduksi sebagai kedaulatan individu. Karenanya diperlukan pemegang kedaulatan rakyat hanya bisa diembankan kepada keseluruhan rakyat, yang secara kelembagaan perwakilan yang lebih kompatibel adalah MPR, dengan memberi tugas untuk menetapkan undang-undang dasar, GBHN, dan memilih presiden/wakil presiden.

Namun karena tugas untuk memilih presiden dan wakil presiden menurut UUD 1945 pasca amandemen sudah diserahkan langsung pada rakyat, maka tinggal tugas merubah dan menetapkan UUD yang masih ada. Sedangkan tugas menetapkan GBHN, yang juga telah diamandemen, kemungkinan bisa dipertimbangkan kembali untuk dicantumkan sebagai kewenangan MPR.

Memang masih ada pertanyaan, jika posisi MPR dikembalikan sebagai lembaga tertinggi, dan bisa membuat ketetapan MPR, bagaimana posisinya terhadap konstitusi, siapa yang berhak menguji, tugas ini memang bisa diserahkan ke Mahkamah Konstitusi. Masalah lain apakah ketetapan MPR bisa jadi batu uji untuk undang-undang, kalau ya, lembaga mana yang berhak mengujinya.

Inilah beberapa hal yang perlu direnungkan, dan dikaji, untuk penyempurnaan sistem ketatanegaraan yang lebih sistematis dan sekaligus produktif dalam mendorong kinerja lembaga negara dalam menjalankan fungsinya. Hukum termasuk konstitusi selain substansi juga dibangun dengan prosedur. Karenanya selain materi yang harus dipersiapkan dengan cermat, prosedurnya juga harus diikuti secara seksama.

Dalam pandangan Abdul Kadir Besar¹⁶¹ sejak amandemen UUD 1945 tahun 1999 sampai dengan 2002, MPR sudah tidak eksis lagi, secara teori ketatanegaraan keberadaannya yang semula sebagai representasi kedaulatan rakyat sudah hilang. Karena landasan hukum Tata Negara-nya gugur, maka secara administrasi kedudukannya juga menjadi hapus. Karena itu ia menyarankan agar para elit politik Indonesia, terutama para anggota MPR terpanggil untuk segera menyelenggarakan sidang umum yang khusus untuk memperbaiki amandemen yang sudah dilakukan selama ini. Kalau tidak rakyat Indonesia

¹⁶⁰ Besar, Abdulkadir, 2002, Perubahan UUD 1945 Tanpa Paradigma, Amandemen Bukan Kosntitusi Baru Setengah Hati, Jakarta : Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila, hal 2

¹⁶¹ Besar, Abdul Kadir, 2002, Perubahan UUD 1945 Tanpa Paradigma, Amandemen Bukan, Konstitusi Baru Setengah Hati, Jakarta , Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila, hal 81

bisa berjalan sendiri, dengan mempersepsikan masih ada UUD 1945 sebelum diamandemen.

Walupun sebenarnya melihat kewenangannya, MPR paska amandemen UUD 1945 menurut Tim Universitas 11 Maret¹⁶² bisa disebut sebagai lembaga tertinggi. Kesimpulan itu muncul karena kewenangan MPR yang sangat besar dalam menentukan sistem hukum apa yang akan berlaku di Indonesia. Kewenangan untuk menetapkan dan mengubah UUD adalah kewenangan yang sangat tinggi dalam struktur kelembagaan negara. UUD terdiri dari pembukaan dan batang tubuh, memberi wewenang pada MPR untuk mengubah UUD, sama saja dengan memberi kewenangan untuk menetapkan aturan-aturan yang bersifat mendasar di negara Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Besar, Abdulkadir, 2002, *Perubahan UUD 1945 Tanpa Paradigma, Amandemen Bukan Konstitusi Baru Setengah Hati*, Jakarta: Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila

Erlina, 2015, *Positioning Kelembagaan MPR sebagai Pemegang Mandat Rakyat*, makalah FGD MPR RI bersama UII Yogyakarta, 25 Februari 2015

Falaakh, Mohamad Fajrul, *"Menata Sistem Presidensial" dalam Jalan Berliku Amandemen Komprehensif*, Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 45

Kaelan, *Kajian Kritis Kewenangan MPR*, Jurnal Majelis Edisi 03 Tahun 2016, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 45-46

Merdeka.com, 2015, *Megawati: MPR harus kembali jadi lembaga tertinggi negara*, 28 November

Tim Universitas 11 Maret, 2017, Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945, Materi Lomba *Academic Constitutional Drafting* MPR RI 2016, 91

Yuhana Abdy, 2013, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Pasca Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Bandung: Fokusmedia.

¹⁶² Tim Universitas 11 Maret, 2017, Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945, Materi Lomba *Academic Constitutional Drafting* MPR RI 2016, 91

03. KONTROVERSI POSISI HUKUM KETETAPAN MPR RI

A. TAK ADA LAGI KETETAPAN MPR

Kontroversi posisi hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terutama ketetapan yang bersifat *regeling* (mengatur) paska amendemen UUD 1945, tidak bisa dipisahkan dari kontroversi posisi MPR itu sendiri. Sri Soemantri¹⁶³ berpendapat setelah amendemen UUD 1945 terjadi perubahan mendasar atas kedudukan MPR. MPR tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi dan tidak akan ada lagi bentuk hukum yang namanya ketetapan MPR. Mahfud¹⁶⁴ menyampaikan MPR hanya boleh membuat ketetapan yang bersifat penetapan (*beschikking*), seperti ketetapan mengangkat wakil presiden menjadi presiden, jika presiden berhalangan tetap. Kalau *regeling* bersifat umum-abstrak, *beschikking* bersifat kongkret-individual.

Jimly Assidhique¹⁶⁵ menegaskan hal yang sama dengan menggolongkan ada tiga lapis lembaga negara. Lapis pertama disebut lembaga tinggi negara adalah (1) presiden dan wakil presiden, (2) Dewan Perwakilan Rakyat, (3) Dewan Perwakilan Daerah, (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat, (5) Mahkamah Konstitusi (MK), (6) Mahkamah Agung (MA), dan (7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), lapis kedua antara lain para menteri dan Bank Indonesia, lapis ketiga disebut lembaga daerah.

Widayati¹⁶⁶ menyimpulkan, paska amendemen UUD 1945, kedudukan MPR sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain, dan kewenangan MPR pun berubah. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku kedaulatan rakyat sehingga kewenangannya sangat terbatas. MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan tidak lagi berwenang menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara ((GBHN). Dengan tidak berwenangnya MPR menetapkan GBHN, maka MPR tidak berwenang untuk membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.

Memposisikan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, bukan lagi pemegang kedaulatan rakyat, dan tidak mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur, menyisakan beberapa pertanyaan yang fundamental. Pertama, apakah UUD 1945 sebelum amendemen pernah menyebut bahwa MPR

¹⁶³ Sri Sumantri, dalam "Status TAP MPR tentang HM Soeharto Pasca Amendemen UUD", *Hukumonline*, Selasa (16/05/2006)

¹⁶⁴ Mahfud MD, Moh, 2017, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 376

¹⁶⁵ Asshiddiqie, Jimly, 2009: *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta : BIP, hal 467

¹⁶⁶ Widayati, Absori, & Aidul Fitriaciada Azhari, 2016, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanganan", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21 No.2 Desember 2014

merupakan lembaga tertinggi negara. Kedua, apakah sebelum diamandemen UUD 1945 pernah menyebut MPR mempunyai kewenangan untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur. Ketiga setelah diamandemen apakah UUD Negara Republik Indonesia (NRI) Tahun 1945 menyebutkan dengan tegas siapa yang menjadi pemegang kedaulatan rakyat. Keempat, setelah diamandemen apakah UUD NRI 1945 menegaskan kedudukan MPR sejajar atau sederajat dengan lembaga lain seperti presiden, DPR, dan DPD, apalagi sejajar dengan BPK, MA, dan MA ? Kelima, apakah setelah diamandemen UUD NRI 1945 melarang MPR untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur. Keenam, apa makna kata menetapkan dalam UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen. Ketujuh, apa keburukannya jika MPR masih tetap punya fungsi untuk mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur.

B. MPR PEMEGANG KEKUASAAN TERTINGGI

Pertanyaan pertama tidak terjawab oleh Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 sebelum amandemen yang berbunyi : "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Namun terjawab dalam Penjelasan UUD 1945 yang menempatkan posisi MPR, sebagai berikut : Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah mandataris dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak *neben*, akan tetapi *untergeordnet* kepada Majelis.

Frasa yang digunakan dalam penjelasan ini adalah Majelis memegang kekuasaan negara yang tertinggi, karena itu kemudian presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara merupakan mandataris MPR, maka kemudian muncul tafsir yang memosisikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Tafsir ini diperkuat dengan frasa dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyebut Majelis menetapkan UUD, menetapkan GBHN, dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Jika istilah yang digunakan MPR sebagai pemegang kekuasaan negara yang tertinggi, sebenarnya tidak berbeda dengan posisi MPR paska amandemen UUD 1945. Dalam Keputusan IV/MPR/2014, tentang Rekomendasi, disebutkan dalam salah satu rekomendasi MPR periode 2009-2014, agar dilakukan "Penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya." Memang kewenangan MPR berkurang dalam hal menetapkan GBHN, namun kewenangan untuk menetapkan undang-undang dasar masih

tercantum dalam pasal Pasal 3 ayat 1 UUD NRI 1945 setelah diamandemen yang berbunyi : “ Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.” Ada tambahan kata “mengubah”.

Pertanyaan kedua, bisa dijawab dengan merujuk pada Pasal 3 yang berbunyi : “ Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.” MPR selain bisa menetapkan UUD juga bisa menetapkan GBHN. Dari kata menetapkan inilah kemudian produknya disebut sebagai Ketetapan. Namun setelah UUD 1945 diamandemen, menurut Maria Farida,¹⁶⁷ MPR tidak berwenang membuat ketetapan yang bersifat mengatur, tapi sebatas ketetapan MPR yang bersifat *beshicking*. Jika mengikuti logika Farida, undang-undang dasar sebagai produk perundang-undangan tertinggi yang bersifat mengatur tersebut, bukan kewenangan MPR, hanya secara formal (*beshicking*) MPR yang menetapkan. Sehingga MPR dalam pengertian ini tidak mempunyai kewenangan untuk merubah, memperbaiki, apalagi mengganti sama sekali undang-undang dasar yang ada. Sementara setelah diamandemen UUD NRI 1945, justru mengatur lebih kuat jika dibanding dengan rumusan sebelum amandemen, dengan menyebut istilah mengubah. Jadi MPR punya kewenangan mengubah, sama posisinya dengan membuat undang-undang dasar, sebuah produk hukum yang substansinya memang mengatur.

Bisa disimpulkan, baik sebelum maupun sesudah amandemen UUD 1945 tidak mencatumkan perintah yang tegas mengenai boleh atau tidaknya MPR membuat ketetapan. Namun dengan kewenangan menetapkan, apalagi mengubah undang-undang dasar, MPR mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan perundangan dengan muatan norma yang mengatur, bukan sekadar produk hukum yang sekadar formalitas. Logika lain bisa digunakan dengan menyimpulkan alangkah tidak masuk akal nya jika bangsa Indonesia mengkreasi lembaga seperti MPR sekadar untuk kepentingan formalitas belaka.

C. SIAPA PEMEGANG KEDAULATAN RAKYAT?

Pertanyaan ketiga bisa dijawab dengan membahas Pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945 yang berbunyi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Selain banyak yang menyimpulkan bahwa MPR tidak lagi satu-satunya pemegang kedaulatan rakyat, kecuali, karena itu tidak bisa mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur, namun ada pula yang menyadari bahwa pasal ini setidaknya

¹⁶⁷ Maria Farida dalam “Status TAP MPR tentang HM Soeharto Pasca Amandemen UUD”, *Hukumonline*, Selasa (16/05/2006)

menyebabkan kontroversi dalam dinamika pelaksanaannya. Yusril Ihza Mahendra¹⁶⁸ bahkan menyebut tidak jelasnya lembaga negara yang ditunjuk secara pasti sebagai pemegang kedaulatan rakyat, telah menimbulkan kekacauan sistem paska amandemen UUD 1945. UUD 1945 hasil amandemen mengatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Perumusan seperti ini menurut Yusril dianggap tidak lazim dalam norma konstitusi di berbagai negara. Kekacauan sistem tersebut, antara lain juga disebabkan karena tidak ada pasal-pasal lain di UUD NRI 1945 yang mengelaborasi Pasal 1 ayat 2 tersebut. Akibatnya tafsirnya bisa menyimpang sangat jauh.

Tafsir yang dominan yang digunakan oleh para ahli Hukum Tata Negara adalah lembaga negara apapun yang disebut dalam UUD adalah pelaksana kedaulatan rakyat. Menurut Widayati¹⁶⁹ UUD NRI 1945 paska amandemen tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara berkonsekuensi pada tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara. Konsekuensi lainnya adalah perubahan kedudukan produk hukum yang dibentuk oleh masing-masing lembaga negara, terutama produk hukum MPR yang berupa Ketetapan MPR. Produk hukum MPR yang semula sebagai lembaga tertinggi negara, kedudukannya juga lebih tinggi dari pada produk hukum yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara lain, tidak berlaku lagi.

Pertanyaan lain sebagai bagian kekacauan sistem yang disebut Yusril, mengapa para pakar tidak mempertimbangkan teori kedaulatan rakyat, yang antara lain diwujudkan secara terang benderang melalui sistem pemilihan umum. Hanya tiga lembaga yang dipilih langsung oleh rakyat, yakni presiden/wakil presiden, DPR RI dan DPD RI. Mengapa lembaga yang jelas-jelas mendapat mandat langsung dari rakyat¹⁷⁰, disejajarkan dengan lembaga yang dibentuk sebagai turunan dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat tersebut. Bukankah Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga yang dibentuk oleh presiden, DPR, dan ada yang dengan pertimbangan DPD.

Sementara ketika MPR memegang penuh kedaulatan rakyat, UUD 1945 sebelum diamandemen juga sudah mengatur posisi lembaga seperti presiden, DPR, BPK, dan MA. Kalau ada perubahan hanya posisi presiden yang semula menjadi mandataris MPR, kemudian dipilih secara langsung, sehingga mendapat mandat langsung dari rakyat sejajar dengan DPR dan DPD. Sedangkan posisi MPR setelah UUD NRI 1945 hasil amandemen

¹⁶⁸ Yusril Ihza Mahendra, "Kerumitan Politik Hukum di Bidang Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945," disampaikan pada Seminar "Membangun Indonesia Melalui Pembangunan Hukum Nasional" di Jakarta, 8 Desember 2011

¹⁶⁹ Widayati, Absori, & Aidul Fitriyada Azhari, 2016, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21 No.2 Desember 2014

¹⁷⁰ Bambang Sadono, "Menetapkan Posisi MPR RI", *Media Indonesia* 17 September 2016

menjadi semakin kuat, karena terdiri dari anggota DPR dan DPD, yang keduanya mendapat mandat langsung dari rakyat melalui Pemilihan Umum. Sehingga jawaban pertanyaan keempat, secara logika, posisi MPR dalam struktur hubungan sesama lembaga negara lebih tinggi dari DPR dan DPD. Logika lanjutnya posisi MPR juga lebih tinggi dari presiden, yang posisinya sejajar dengan DPR dan DPD. Sementara lembaga negara seperti BPK, MA, dan MK berada di bawah lembaga pembentuknya yakni presiden, DPR, dan khusus BPK juga berada di bawah DPD.

Kesimpulan berikutnya, produk hukum yang dibuat oleh lembaga-lembaga presiden, DPR, dan DPD posisinya harus dibawah produk hukum yang dibuat oleh MPR. Apalagi dengan kewenangan mengubah dan menetapkan undang-undang dasar, yang mengatur semua lembaga negara, termasuk fungsi, dan posisinya bisa membuat produk hukum yang substansinya sejajar dengan undang-undang dasar, namun secara formal yuridis belum bisa dikukuhkan sebagai materi undang-undang dasar. Jika membuat UUD saja diperbolehkan, agak aneh jika untuk membuat produk hukum antara, yakni jembatan antara UUD dengan undang-undang, tidak diperbolehkan. Kesimpulan sementara yang lain, kedaulatan rakyat menurut UUD paska amandemen dipegang bersama oleh presiden, DPR, dan DPD yang kemudian dipandu oleh MPR sebagai gabungan dari DPR dan DPD.

D. MASA DEPAN KETETAPAN MPR

Pertanyaan kelima, apakah setelah diamandemen UUD NRI 1945 melarang MPR untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur, sama seperti sebelum diamandemen tidak diatur secara eksplisit. Kehadiran Ketetapan MPR maupun MPRS bisa ditafsirkan sebagai kebutuhan untuk menjembatani antara ketidaklengkapan maupun ketidakjelasan norma yang diatur dalam UUD dan akan diterjemahkan dalam undang-undang. Menunggu substansi yang akan diatur tersebut bisa ditegaskan dalam UUD, bukan saja membutuhkan waktu yang relatif lama, sekaligus juga tidak mudah untuk mendapatkan kesepakatan untuk secara politis, menjadi resultante dalam perumusan konstitusi seperti yang diteorikan oleh KC Wheare.¹⁷¹

Sampai sekarang misalnya ada pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang menimbulkan kontroversi dalam penterjemahannya dalam tingkat undang-undang. Misalnya Pasal 18 ayat 3, yang berbunyi : "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum." Secara sederhana bisa dimaknai bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah sangat kuat karena dipilih secara langsung oleh rakyat. Di dalam

¹⁷¹ KC Wheare, 1966, *Modern Constitution Second Edition*, London : Oxford University Press

praktek terutama terlihat dalam pengaturan pada Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah, DPRD selalu diposisikan bersama-sama dengan gubernur atau bupati/walikota sebagai satu tim penyelenggara pemerintah daerah. Logikanya DPRD tidak bisa berlaku sebagai lembaga legislatif yang mengontrol secara kuat pada eksekutif yang dipimpin oleh gubernur atau bupati/walikota. Jika fungsinya hanya menjadi bagian dari eksekutif dalam pemerintahan daerah, tidak perlu dicantumkan dalam konstitusi harus dipilih melalui Pemilu.

Apalagi jika dikaitkan dengan Pasal 18 ayat 5 UUD NRI 1945, yang berbunyi "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat." Dengan otonomi seluas-luasnya, maka posisi pemerintah daerah hanya beda tipis dengan pemerintah pusat, yang memerlukan fungsi lembaga legislatif mandiri seperti DPR RI. Jika ada yang menimbulkan kontroversi semacam ini bisa dijumpai oleh peraturan *regelling* yang dibuat MPR dan posisinya diantara UUD dan undang-undang akan membantu menyelesaikan dinamika yang terjadi dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan.

Pasal lain yang mirip persoalannya, misalnya Pasal 18 ayat 4 UUD NRI 1945, yang berbunyi : "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis." Akibat pasal ini telah terjadi kegaduhan yang luar biasa karena DPR pernah menafsirkan pasal tersebut dengan mengatur pemilihan gubernur, bupati, dan walikota melalui DPRD. Ternyata terjadi pro kontra yang cukup keras di masyarakat, sehingga presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) yang mengembalikan ke pemilihan langsung oleh rakyat. Kontroversi seperti ini tidak akan terjadi jika MPR menjembatani membuat ketentuan yang mengatur lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan pemilihan secara demokratis tersebut.

Dalam Aturan Tambahan Pasal 1 UUD NRI 1945 memang diatur "Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 2003," namun tidak ada larangan secara eksplisit bahwa ke depan MPR tidak boleh mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur. Ketetapan I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR RI Tahun 1960-2002, hanya menegaskan mana Ketetapan MPR dan MPRS yang sudah tidak berlaku lagi, yang masih berlaku tanpa syarat apapun, dan masih berlaku dengan syarat. Namun tidak ada ketentuan bahwa setelah itu MPR tidak bisa lagi membuat ketetapan yang bersifat mengatur.

Menurut Hajriyanto Y. Thohari¹⁷², setelah keluar UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Ketetapan MPR semakin kongkret. Ketetapan MPR termasuk bagian integral dari hukum dasar yang posisinya di atas undang-undang. Maka secara hierarkis dicantumkannya Ketetapan MPR di bawah Undang-Undang dan di atas Undang-Undang/Perppu dengan prinsip berjenjang itu, MK harus juga menguji undang-undang terhadap Ketetapan MPR. Artinya, di negeri ini tidak boleh ada undang-undang yang bertentangan dengan Ketetapan MPR. Ini sesuatu yang baru yang harus mendapatkan perhatian MK dalam melaksanakan fungsinya menguji undang-undang. Akhirnya, baik DPR, pemerintah, lembaga-lembaga negara lainnya, maupun MK harus kembali membuka dan membaca Ketetapan MPR. Baik ketetapan yang sudah ada maupun yang akan ada di kemudian hari.

E. KESIMPULAN DAN SARAN

Pertanyaan kelima dan keenam sekaligus bisa dijawab dalam kesimpulan bahwa tafsir kata menetapkan baik dalam UUD 1945 sebelum maupun sesudah amandemen, bisa dimaknai sebagai kewenangan MPR untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur. Logikanya karena MPR berwenang untuk mengubah, memperbaiki, bahkan mengganti undang-undang dasar yang bersifat mengatur maka tidak ada halangan untuk menetapkan produk yang berbentuk Ketetapan atau Peraturan MPR yang bersifat mengatur. Keberadaan Ketetapan MPR di tengah sistem Ketatanegaraan Indonesia tidak memberi komplikasi beban apapun, bahkan bisa menjadi solusi beberapa persoalan ketatanegaraan. Suatu contoh kehadiran Ketetapan MPR bisa menjadi jembatan antara UUD dengan UU, sebagaimana kasus dalam pengaturan kewenangan pemerintah daerah, terutama yang menyangkut fungsi dan posisi DPRD. Masih banyak lagi kontroversi perundang-undangan yang bisa diterobos dengan ketetapan MPR, seperti pengaturan soal Pemilu, sumber daya alam, koperasi, dan sebagainya.

Ke depan Ketetapan MPR masih dibutuhkan dalam hierarki tata perundang-undangan kita, untuk mencari solusi yang lebih cepat dan lebih sederhana, dalam menyelesaikan konflik yang mendesak, dan menghindarkan kegaduhan yang tidak perlu. Berbagai konsekuensi yang lahir dari keberadaan Ketetapan MPR yang telah menghadirkan berbagai tafsir, bisa diselesaikan dengan melalui amandemen UUD NRI 1945 itu sendiri, atau memperkuat MPR dengan menyusun Undang-Undang terpisah, tidak bercampur dengan DPR, DPD, atau bahkan dengan DPRD seperti yang tercakup dengan UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD-3) yang masih ada pada saat ini. Gagasan untuk

¹⁷² Hajriyanto Y Thohari, "Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No 12 Tahun 2011", *Berita Sore*, 16 November 2011

mengembalikan GBHN dengan media ketetapan MPR, akan semakin mengokohkan posisi MPR dan ketetapan yang dihasilkan, karena konstruksinya tidak berbeda jauh dengan UUD 1945 sebelum dimandemen. Sekaligus menjamin kepastian Ketetapan MPR itu sendiri.

Widayati¹⁷³ menyarankan agar depan:

- MPR agar melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945, pasal-pasal yang berkaitan dengan keanggotaan dan kewenangan MPR diubah : (a) Pasal 2 ayat 1 perlu diubah agar keanggotaan MPR mewakili seluruh elemen masyarakat, dengan perumusan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, dan utusan golongan yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” (b) Pasal 2 ayat 2 diubah dengan perumusan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam satu tahun di ibukota negara,” dan (c). Pasal 3 ditambah satu ayat, ditempatkan pada ayat 2, dengan perumusan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Peraturan Negara.”
- Melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pasal yang berkaitan dengan jenis dan hierarki peraturan perundangundangan, khususnya yang menyangkut Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b yang membatasi Ketetapan MPR yang termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/ MPR 2003 dihapuskan, agar produk hukum yang dibentuk oleh MPR masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Pro-kontra posisi Ketetapan MPR ini ke depan akan lebih produktif jika didekati dengan kepentingan manfaat seperti azas hukum yang baik yang disebut oleh Gustav Radbruch. Selain komitmen terhadap keadilan dan kepastian hukum. Masalah-masalah yang menyangkut prosedur, konsekuensi, sensitivitas politis, dan sebagainya harus dicarikan jalan keluar, agar hadir produk hukum yang benar-benar dibutuhkan, bukan sekadar bertumpu pada perbedaan pendapat, yang memang bersumber dari kekurangan maupun kelemahan produk hukum itu sendiri, termasuk UUD NRI 1945, sebagai hasil dari beberapa kali amandemen terhadap UUD 1945. Ketetapan MPR sudah melalui dinamika sajarah yang panjang, hingga sampailah saatnya untuk menimbang kemanfaatannya, dan sekaligus menutup celah kelemahan dan kekurangannya di masa lalu.

¹⁷³ Widayati Absori, & Aidul Fitriaciada Azhari, 2016, “Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanganan”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21 No.2 Desember 2014

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: BIP, hal 467

Bambang Sadono, *Menepatkan Posisi MPR RI*, Media Indonesia 17 September 2016

Hajriyanto Y Thohari, *Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No 12 Tahun 2011*, Berita Sore, 16 November 2011

KC Wheare, 1966, *Modern Constitution Second Edition*, London: Oxford University Press

Maria Farida, *Status TAP MPR tentang HM Soeharto Pasca Amandemen UUD*, Hukumonline, Selasa (16/05/2006)

Mahfud MD, Moh, 2017, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada

Sri Sumantri, *Status Katetapan MPR tentang HM Soeharto Pasca Amandemen UUD*, Hukumonline, Selasa (16/05/2006)

Yusril Ihza Mahendra, *Kerumitan Politik Hukum di Bidang Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945*, disampaikan pada Seminar "Membangun Indonesia Melalui Pembangunan Hukum Nasional" di Jakarta, 8 Desember 2011

Widayati, Absori, & Aidul Fitriciada Azhari, 2016, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanganan*, Jurnal Media Hukum, Vol. 21 No.2 Desember 2014

04. MPR, KEDAULATAN RAKYAT, DAN REFORMASI YANG BELUM SELESAI

A. REFORMASI MINUS TEORI

Amandemen *ketiga* UUD 1945, telah mengubah Pasal 1 ayat (2), “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat,” diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pertanyaan yang kemudian muncul, desain tatanegara seperti apa yang waktu itu dirancang oleh para anggota panitia Ad Hoc yang melaksanakan perubahan ini. Hal ini bisa dikaitkan dengan perubahan pada pasal 2 ayat 1, “Majelis Permusyawaratan rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari Daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang,” yang diubah menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Dengan menambahkan lembaga negara DPD RI selain DPR RI yang sudah ada, yang bisa ditafsirkan sebagai lembaga yang akan bersama-sama memegang kedaulatan rakyat, bersama MPR, desain parlemen seperti apa yang sesungguhnya sedang dirancang.

Pertanyaan lain berkaitan dengan pasal 3 “Majelis Permusyawaratan rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara,” diubah menjadi “(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar”. Benarkah perubahan ini otomatis membuat MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, dan tidak dibenarkan lagi mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur (*regelling*).

Apakah makna kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD. Apakah hanya DPR dan DPD yang dipilih langsung oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Apakah presiden yang dipilih langsung sebagai kepala pemerintahan juga memegang kedaulatan rakyat. Apakah MPR yang tersediri dari anggota DPR dan DPD, otomatis memegang kedaulatan rakyat. Apakah masuk akal jika ada yang menafsirkan bahwa selain MPR, DPR, DPD, dan Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK) juga pemegang kedaulatan rakyat, bahkan juga Komisi Yudisial (KY).

Mengenai desain ketatanegaraan ini, salah satu kemungkinan adalah belum terkonstruksikan secara matang, namun kebutuhan politik untuk menjawab tuntutan reformasi sudah sangat mendesak. Menurut Fahmi Idris¹⁷⁴, tuntutan reformasi untuk mewujudkan era ketatanegaraan yang demokratis, dalam pemerintahan yang melayani rakyat, dikelola secara transparan dan akuntabel. Sebagai puncak gerakan reformasi tersebut adalah amandemen UUD 1945 sampai 4 kali. Kemudian Indonesia mengalami masa transisi dalam kehidupan politik, transisi dari sistem yang otoriter menuju sistem yang demokratis.

Mengenai rancangan desain parlemen yang akan dibentuk, ada pilihan apakah sistem monokameral, bikameral, atau trikameral. Menurut Fatmawati¹⁷⁵, dari 192 negara Indonesia dicatat PBB sebagai salah satu dari 76 negara yang menganut sistem pemerintahan dengan parlemen dua kamar. Selebihnya menggunakan sistem monokameral. Banyak negara yang wilayahnya luas, penduduknya besar dan heterogen, yang memilih sistem parlemen bikameral. Selain model bikameral, negara lain menggunakan sistem monokameral, dan hanya sedikit negara yang pernah mempraktekkan sistem ketatanegaraan dengan 3 kamar atau lebih, seperti Afrika Selatan, Republik Cina Taiwan, dan Republik Federal Yugoslavia.

Secara teori menurut Jimly Asshiddiqie¹⁷⁶, sistem perwakilan bisa dikelompokkan ke dalam tiga model, yakni perwakilan politik, perwakilan teritorial dan perwakilan fungsional. Contoh untuk kasus Indonesia Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah perwakilan politik, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Utusan Golongan di Majelis Permusyawaratan Rakyat, dalam sistem UUD 1945 sebelum di amandemen adalah perwakilan fungsional. Pertanyaannya, secara teori MPR pasca amandemen, termasuk jenis perwakilan yang mana? Apakah MPR tergolong lembaga unik, yang tidak atau belum bisa diklasifikasikan dalam teori ketatanegaraan yang sudah ada?

B. MPR DAN KEDAULATAN RAKYAT

Ketidakjelasan pijakan teori mengenai posisi MPR terhadap kons ep kedaulatan rakyat juga tercermin dari hasil kajian yang dilakukan oleh Fakultas Hukum Universitas Pancasila¹⁷⁷. Dalam kesimpulan kajian Penataan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, antara lain dirumuskan bahwa “kedudukan MPR dalam struktur

¹⁷⁴ Idris, Fahmi, 2015, Konflik Interpretasi Konstitusi Konstitusi, di Balik Berbagai Peristiwa Politik di Era Awal Reformasi, Jakarta : MBPI, x-xi

¹⁷⁵ Fatmawati, 2010, Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara, Jakarta : UI Press, 123.

¹⁷⁶ Asshiddiqie, Jimly, 2015, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 305-306

¹⁷⁷ Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 2018, Kajian Akademik Penataan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jakarta Badan Pengkajian MPR RI, 79-80.

ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan adalah sederajat (*neben*) dengan lembaga negara DPR, DPD, presiden, MA, MK, KY, dan BPK. Dengan demikian kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh ke 8 lembaga negara, termasuk MPR. MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD sebagai perwakilan politik dan perwakilan daerah mutatis mutandis sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, karena MPR sebagai lembaga konstitutif mempunyai tanggungjawab menyerap aspirasi rakyat, mengartikulasikan kedaulatan rakyat, mengamankan konsensus-konsensus nasional, dan mewujudkan strategi masyarakat adil dan makmur". Juga disimpulkan karena "mempunyai kewenangan untuk mengubah dan menetapkan undang-undang dasar sebagai hukum tertinggi, MPR mempunyai kekuasaan lebih dibandingkan dengan kekuasaan lembaga negara lainnya". Kesimpulan lain "kewenangan MPR untuk menetapkan undang-undang dasar dan haluan negara merupakan wujud kedaulatan rakyat".

Kesimpulan ini bertentangan satu sama lain. Di satu sisi MPR dinyatakan sebagai pemegang kedaulatan rakyat sejajar dengan 7 lembaga negara yang lain. Di sisi yang lain MPR mempunyai kekuasaan (dalam melaksanakan kedaulatan rakyat) dibandingkan lembaga negara lainnya. Ini menunjukkan bahwa cara perumusan posisi MPR di UUD 1945 pasca amandemen memang menimbulkan banyak tafsir, karena tidak mempunyai pijakan teori dan sistematika yang runtut. Ini terlihat ketika kajian ini juga menyarankan "Meskipun kedudukan MPR sederajat dengan lembaga negara lain tetapi MPR memiliki fungsi konstitutif yang secara inheren dapat membentuk garis-garis besar daripada haluan negara, sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk mewujudkan cita keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia secara terencana (visi kolektif)."

Menurut Jimly Asshiddiqie¹⁷⁸ cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, intinya adalah mengatur kehidupan bersama. Oleh karenanya kewenangan untuk menetapkan peraturan harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Tiaga hal mendasar yang menyangkut hak dna kebebasan warganegara, kekayaan warga negara, anggaran negara, hanya bisa diatur dengan persetujuan warganegara, melalui para wakilnya di lembaga perwakilan rakyat. Pemegang kedaulatan rakyat, atau setidaknya yang paling kuat dan paling jelas argumentasi politis maupun yuridisnya adalah lembaga perwakilan rakyat.

Agar lembaga perwakilan rakyat tersebut benar-benar bis amengemban kedaulatan atau kekuasaan yang bersumber dari rakyat, dalam negara diemokrasi ditempuh melalui penyelenggaraan pemilihan umum. Karena itu menurut Jimly¹⁷⁹ pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara untuk memilih wakil wakil rakyat secara demokratis. Karena itu

¹⁷⁸ Asshiddiqie, Jimly, 2015, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 298-299.

¹⁷⁹ Ibid 414-415

bagi negara demokrasi yang bertumpu pada kedaulatan rakyat, pemilihan umum berkala merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan. Pemilu berkala diperlukan untuk selalu menyesuaikan dengan kehendak rakyat yang mungkin berubah dari waktu ke waktu.

Lembaga MPR yang anggotanya baik anggota DPR dan anggota DPD yang langsung dipilih rakyat, mempunyai legitimasi yang sangat kuat. Posisi ketatangeraannya menjadi lebih signifikan lagi karena kewenangannya untuk menetapkan dan mengubah undang-undang dasar. Sehingga posisinya jelas, sebagai lembaga legislative yang bisa menghasilkan hukum positif tertinggi, dan menjadi rujukan hukum positif yang ada di bawahnya, terutama undang-undang yang dibentuk oleh DPR dan presiden. Dari logika ini suka tidak suka, harus dikatakan bahwa posisi MPR, setidaknya dari fungsi legislasi sebagai manifestasi kedaulatan rakyat, memang lebih tinggi dari presiden, DPR maupun DPD.

C. LEMBAGA KERAMAT TANPA AZIMAT

Menjadi rancu pemahaman terhadap posisi MPR, karena munculnya berbagai pendapat yang menyetarakan MPR dengan lembaga yang lain. Jimly Asshiddiqie¹⁸⁰ misalnya menyebut setelah paska amandemen UUD 1945, maka ada 7 lembaga negara yang bisa disebut sebagai lembaga tinggi negara, sebagai organ lapis pertama, yakni presiden dan wakil presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Mahfud¹⁸¹ juga menyatakan paska amandemen UUD 1945 menciptakan hubungan fungsional antar lembaga negara secara horisontal. MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara. MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat, karena posisinya sejajar dengan DPR, presiden, MA, MK, dan BPK. (DPD tidak disebut, tidak jelas dengaja, atau sakadar terlewat). Meskipun masih berwenang menetapkan dan mengubah UUD, serta memberhentikan presiden, wewenang itu hanya pemberian fungsi sebagai bagian dari proses proses di lembaga negara.

Lebih masuk akal pendapat Forum Rektor Indonesia¹⁸² yang menyebut setelah perubahan pasal 1 ayat 2 UUD 1945, yang tidak lagi menyatakan MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat, MPR tidak lagi sebagai pemegang mandate mandate tunggal tertinggi, melainkan mandat itu dilaksanakan berdasarkan UUD, bersama dengan lembaga negara yang lain. Jika digabungkan dengan pendapat Jimly, memang ada lembaga parlemen

¹⁸⁰ Asshiddiqie, Jimly, 2009, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 119

¹⁸¹ Mahfud MD, Moh, 2010, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta : Remaja Grafindo Persada, 31-32

¹⁸² Forum Rektor Indonesia, 2014, Mengembalikan Kedaulatan Rakyat, Melalui Penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) kepada Penyelenggara Negara, Surakarta : PT UNS Press, 20

lain yang dipilih langsung melalui Pemilu yang mengemban kedaulatan rakyat, baik DPR maupun DPD.

Forum Rektor Indonesia¹⁸³ menyimpulkan, dengan reposisi MPR setelah perubahan UUD 1945, MPR memiliki kedudukan yang tidak jelas, apakah sebagai *permanent body* (lembaga mandiri), atau *joint session* (lembaga gabungan) antara DPR dan DPD. Jika melihat ketentuan pasal 2 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 MPR merupakan *joint session* anggota DPR dan DPD, bukan gabungan lembaga DPR dan DPD, bukan lembaga yang terdiri dari 2 kamar seperti Kongres di Amerika. Namun melihat kewenangannya di Pasal 3, membuat MPR mempunyai kewenangan tersendiri, sebagai lembaga tetap. Sehingga dengan konsep ini Indonesia mempunyai 3 kamar parlemen, atau trikameral.

Jika misalnya Indonesia menganut sistem trikameral, dengan mendudukan MPR sebagai lembaga parlemen yang mandiri, bukan *joint session*, maka terjadilah lembaga negara yang tinggi kedudukannya, namun tidak produktif. Menurut Mohammad Jafar Hafsa¹⁸⁴, berbeda dengan lembaga-lembaga negara lainnya, MPR adalah satu-satunya lembaga negara yang tidak memiliki “pekerjaan” secara rutin. MPR sebagai sebuah lembaga yang hanya eksis di atas kertas. MPR juga disebut sebuah ketidaklaziman dalam sistem parlemen di seluruh dunia, yang hanya mengenal sistem satu kamar (unikameral), atau dua kamar (bikameral). Bagai pohon tinggi yang buahnya jarang. Lembaga yang keramat, tanpa azimat, tanpa kesaktian.

D. SISTEM TANPA SISTEMATIKA

Keberadaan lembaga MPR dipertahankan pada UUD NRI Tahun 1945, menurut Tim Universitas 11 Maret¹⁸⁵ karena MPR merupakan perwujudan dari sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Prinsip permusyawaratan tercermin dalam kelembagaan MPR, sedangkan prinsip perwakilan tercermin dalam kelembagaan DPR. Secara kelembagaan MPR berdiri sendiri, tidak sama dengan posisi Kongres Amerika Serikat. Pada sisi yang lain karena anggotanya terdiri dari anggota DPR dan DPD, menimbulkan tafsir bahwa MPR sesungguhnya hanya ada pada saat dibutuhkan, yakni pada saat anggota DPR dan DPD bergabung, yang dalam teori ketatanegaraan disebut *joint session*, atau sidang bersama.

Dari sini posisi MPR sudah menimbulkan multitafsir, baik secara substansi maupun secara prosedur relasi antar lembaga negara. Pertanyaan sistem parlemen yang dianut

¹⁸³ Ibid, 82

¹⁸⁴ Hafsa, Mohammad Jafar, 2017, “Relasi MPR-MK dalam Penegakan Konstitusi Menurut UUD NRI Tahun 1945 : Sebuah Tinjauan Awal”, Jurnal Ketatanegaraan Volume 004, September, 139

¹⁸⁵ Tim Universitas 11 Maret, 2017, Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945, Materi Lomba *Academic Constitutional Drafting* MPR RI 2016, 90

Indonesia paska amandemen UUD 1945, monokameral, bikameral, atau trikameral. Kalau trikameral konsekuansinya MPR juga berwenang membuat produk legislasinya sendiri, selain kewenangan untuk menetapkan dan mengubah undang-undang dasar, secara logis juga bisa membuat peraturan perundangan yang bersifat mengatur (*regelling*). Belum lagi mengenai hubungan dengan DPR dan DPD, kalau bersifat tetap, maka sistem parlemennya dua kamar, dan hubungannya menjadi *joint session*, yang bersifat *ad hoc*. Setidaknya posisi MPR paska amandemen memerlukan penjelasan, bukan sekadar untuk keperluan politik, tetapi juga penjelasan teoretis, supaya pengaturannya melahirkan sistem yang logis.

Kecenderungan negara-negara besar dan modern di dunia saat ini menganut parlemen dengan dua kamar. Menurut Strong¹⁸⁶, kamar pertama hampir sama di semua negara yakni lembaga yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat dengan berbagai sebutannya, baik dalam system negara monarki maupun republik, di negara yang berbentuk kesatuan maupun federal. Kamar kedua banyak terdapat variasi, ada yang anggotanya merupakan anggota yang turun temurun, ada juga yang sebagian dipilih, ada juga yang seluruh anggota kamar kedua dipilih. Dilihat dari fungsinya ada kamar kedua yang kewenangannya lebih kuat dari kamar pertama, ada yang seimbang, ada juga yang lebih lemah. Karena itu yang harus diperhatikan dalam mengatur hubungan antar dua kamar tersebut, pertama majelis kedua bisa mempunyai kekuatan keterwakilan yang riil, termasuk yang tidak dipilih langsung. Kedua, bagaimana kewenangan kamar kedua bis amengimbangi kamar pertama, termasuk ketiga bagaimana bis amenjaga jika terjadi *deadlock* karena kekuatan yang berimbang antar kedua kamar. Keempat, bisa juga kamar kedua mempunyai kewenangan yang berbeda yang tidak sama dengan kewenangan kamar pertama.

Dari penataan yang sistemik tersebut, pengaturan ketiga lembaga legislative di Indonesia masing-masing MPR, DPR, dan DPD tidak menunjukkan sistem yang bisa sinergis, saling mengisi, saling mengontrol, dan produktif. DPR terkesan memonopoli kewenangan legislasi, pengawasan, maupun penetapan anggaran negara. Sementara DPD tidak diberi kewenangan yang memadai sehingga terjadi bukan keseimbangan, tetapi ketimpangan. Keberadaan MPR juga tidak jelas posisinya, antara menjembatani kedua kamar yang dipilih langsung tersebut, atau mengkoordinasi, atau berdiri sendiri. Kalau berdiri sendiri fungsi yang ditangani terlalu sedikit, sehingga terkesan mencari cari fungsi, dengan kegiatan Sosialisasi Empat Pilar.

Dari berbagai aspirasi untuk membangun sistem ketatanegaraan yang demokratis berbasis kedaulatan rakyat, sekaligus juga bis amenjawab tantangan, untuk mencapai tujuan bernegara, perlu dicari format bisa menampung semua kebutuhan tersebut. Karena

¹⁸⁶ Strong, CF, terjemahan Derta Sri Widowatie, Konstitusi Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan Sejarah dan Bentuk (*Modern Political Constitutions. An Introduction to the Comparative Study of Their History dan Existing Form*), Bandung : Nusamedia. 268

landasan dan basis ideologi konstitusi yang akan menata dan menagtur sistem ketatanegaraan, antara lain mengatur keberadaan dan saling hubungan antar lembaga-lembaga negara, adalah Pancasila, maka ada beberapa hal yang tidak boleh ditinggalkan. Pertama, kehadiran MPR, sebagai lembaga legislatif yang memanifestasikan sial ke empat dari Pancasila. Sehingga MPR benar-benar bisa mengejawantahkan permusyawartan seluruh rakyat.

Kemudian yang perlu difikirkan adalah hubungan dengan lembaga DPR dan DPD, yang dibutuhkan sebagai organ legislasi yang mewakili kedaulatan rakyat baik dari pertimbangan aspirasi politik maupun daerah. Bahkan Universitas Katolik Parahyangan Bandung¹⁸⁷ mengusulkan untuk menyempurnakan unsur kelengkapan rakyat yang bergabung dalam MPR, diperlukan lagi Dewan Utusan Golongan (DUG), yang merupakan representasi kelompok-kolompok minoritas yang perlu diwakili, agar MPR benar-benar menjadi simbol keberadaan seluruh rakyat Indonesia. Sebagai bagian dari MPR, DUG mislanya bisa diberi tugas khusus untuk mengawasi kinerja presiden dan wakil presiden. Cara perekrutan Dewan Utusan Golongan tidk perlu dipilih melalui Pemilu tetapi bisa diangkat, atas usul lembaga negara yang lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 119
- Asshiddiqie, Jimly, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada
- Fakultas Hukum Universitas Pancasila Jakarta, 2018, *Kajian Akademik Penataan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta Badan Pengkajian MPR RI, 79-80.
- Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press.
- Forum Rektor Indonesia, 2014, *Mengembalikan Kedaulatan Rakyat, Melalui Penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) kepada Penyelenggara Negara*, Surakarta: PT UNS Press, 20
- Hafsah, Mohammad Jafar, 2017, *“Relasi MPR-MK dalam Penegakan Konstitusi Menurut UUD NRI Tahun 1945 : Sebuah Tinjauan Awal”*, Jurnal Ketatanegaraan Volume 004, September.
- Idris, Fahmi, 2015, *Konflik Interpretasi Konstitusi Konstitusi, di Balik Berbagai Peristiwa Politik di Era Awal Reformasi*, Jakarta: MBPI.
- Mahfud MD, Moh, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitus*, Jakarta: Remaja Grafindo Persada, 31-32

¹⁸⁷ Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bandung, 2018, *Kajian Akademik Penataan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta Badan Pengkajian MPR RI, 210.

Strong, CF, terjemahan Derta Sri Widowatie, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan Sejarah dan Bentuk (Modern Political Constitutions. An Introduction to the Comparative Study of Their History dan Existing Form)*, Bandung: Nusamedia.

BAGIAN KELIMA

PENATAAN DPD RI

01. POLITIK HUKUM DPD RI DALAM UUD 1945 PASKA AMANDEMEN

A. PENDAHULUAN

Ketika menyampaikan pendapat dalam rapat gabungan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI tanggal 25 Februari 2017¹⁸⁸, Kelompok Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di MPR, menyetujui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, namun tidak hanya terbatas pada pengembalian sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, juga menyertakan agenda penataan kewenangan MPR, serta kewenangan DPD. Dari kenyataan ini, maka posisi hukum DPD masih diharapkan untuk bisa disempurnakan melalui amandemen konstitusi, sehingga dari segi politik hukum diperlukan penataan kembali peran dan fungsinya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Pendapat Kelompok DPD tersebut mendasarkan pada Keputusan MPR RI Nomor IV Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR 2009-2014. Pendapat yang sama juga telah disampaikan Kelompok DPD, pada rapat gabungan MPR RI, 22 Agustus 2016, merujuk Pasal 1 Keputusan MPR/IV/2014 disebutkan, rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014 antara lain:

1. Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertahankan sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum
2. Penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.
3. Penataan kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi untuk mengusulkan, membahas, menyetujui RUU tertentu, melaksanakan fungsi anggaran bersama DPR dan Pemerintah, serta melaksanakan fungsi pengawasan atas undang-undang dimaksud.

¹⁸⁸Pandangan Kelompok DPD di MPR RI, pada Rapat Gabungan MPR RI, Rabu, 25 Januari 2017

Dalam rapat gabungan MPR 25 Januari 2017 tersebut, eksistensi DPD RI juga disinggung oleh Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS)¹⁸⁹. Pendapat Fraksi PKS antara lain menegaskan untuk tetap konsisten, terkait dengan peran DPD RI sebagaimana amanat dalam Bab VIIA tentang DPD RI Pasal 22C dan Pasal 22 D. Jika dipandang perlu dapat dibentuk UU tentang Dewan Perwakilan Daerah.

Perjuangan DPD RI untuk memperkuat eksistensi dalam sistem ketatanegaraan sebenarnya sudah melalui perjuangan yang panjang. Sejak DPD periode pertama 2004-2009, upaya untuk melakukan amandemen kelima sudah digulirkan. Gagal di periode pertama, DPD periode 2009-2014, bersama-sama dengan anggota MPR yang lain, hanya mengantarkan kesepakatan untuk menata atau memperkuat keberadaan DPD melalui Keputusan Nomor IV/ 2014.

Menurut Hamdan Zulva,¹⁹⁰ UUD 1945 perubahan, hendak memberi penguatan, tetapi penguatan terbatas kepada DPD, sebagai respon atas tuntutan otonomi daerah yang kuat seperti tercermin dalam UU Otonomi Daerah 1999. "Saya termasuk yang mengusulkan pemberian wewenang kuat kepada DPD, paling tidak wewenang persetujuan atas beberapa RUU. Tetapi saya menerima kompromi dengan penuh pertimbangan, paling tidak dalam dua alasan yakni kerumitan proses RUU dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)," katanya.

Hadirnya lembaga DPD, menurut Ginanjar Kartasmita¹⁹¹ telah menimbulkan harapan yang besar agar semua masalah dan kepentingan daerah bisa diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Selain itu kebijakan di tingkat nasional agar bisa lebih sesuai dengan kepentingan masyarakat di seluruh tanah air. Namun setelah mengetahui bahwa DPD hanya bisa memberi saran dan pertimbangan pada DPR, telah menimbulkan kekecewaan di kalangan masyarakat daerah, karena harapannya sulit diwujudkan. Inilah yang kemudian membuat banyak kepala daerah yang mendukung agar dilakukan amandemen untuk menambah kewenangan DPD, hingga bisa menjalankan fungsi representasi daerah dengan lebih memadai.

Dukungan peningkatan kewenangan DPD juga banyak dikemukakan oleh pakar Hukum Tata Negara. Menurut Denny Indrayana¹⁹² penguatan dan revitalisasi aturan konstitusi bagi DPD amat penting untuk didukung, khususnya untuk menciptakan sistem bikameral yang efektif. Sistem parlemen Indonesia paska amandemen UUD 1945 jauh dari kejelasan. Dukungan antara lain juga muncul dalam diskusi Lembaga Pengkajian MPR¹⁹³

¹⁸⁹ Pendapat Fraksi PKS pada Rapat Gabungan MPR RI, Rabu, 25 Januari 2017

¹⁹⁰ Hamdan Zulva, 2016, "Proses Penguatan DPD RI", Seminar Nasional, Jakarta, 13 Oktober

¹⁹¹ Ginanjar Kartasmita, 2016, "DPD: Sebuah Refleksi dan Harapan", Seminar Nasional, Jakarta, 13 Oktober

¹⁹² Denny Indrayana, 2008, Negara Atara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan, Jakarta : Kompas, hal 126

¹⁹³ Antara, 2016, "Penguatan Kewenangan DPD perlu dilakukan agar Kesetaraan dengan DPR", 3 Oktober

dengan tema Penataan Kewenangan DPD RI bekerjasama dengan Universitas Halu Oleo Kendari. Peserta dan narasumber tidak setuju dengan pembubaran DPD RI, dan berpendapat penataan serta penguatan kewenangan DPD RI diperlukan agar terjadi kesetaraan dengan DPR RI sehingga tercipta *check and balances* antar kedua lembaga tinggi tersebut. Penataan kedudukan, fungsi, dan peran DPD sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada dasarnya dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah.

Penataan sistem ketatanegaraan melalui penyempurnaan konstitusi menurut King Faisal¹⁹⁴ harus bisa memenuhi kebutuhan ketatanegaraan dalam konteks kekinian, dan ke depan harus bisa menjawab tantangan yang akan terjadi. Sehingga amandemen tersebut tidak merupakan kesepakatan politik yang hampa yang hanya memenuhi tuntutan politik yang emosional dan parsial belaka. Usulan amandemen yang didorong oleh DPD bukan sebagai langkah politik yang pragmatis dan bersifat jangka pendek. Bahkan argumentasi mendasarnya adalah untuk membangun sistem dan manajemen lembaga dalam sistem ketatanegaraan yang menjamin akuntabilitas, dan mempertegas sistem *check and balances*.

Bahkan secara politik hukum, eksistensi DPD RI menurut King Faisal¹⁹⁵ telah diperkuat oleh Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, dengan membangun purifikasi sistem bikameral yang kuat pasca amandemen UUD 1945. Penguatan itu merupakan penegasan fungsi legislasi DPD dalam ikut mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU), dan ikut dalam pembahasan Tingkat I maupun II, pada materi legislasi yang terkait dengan pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945.

Paska putusan 92/PUU-X/2012 telah muncul UU baru tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) yakni, UU Nomor 17 tahun 2014. Namun undang-undang ini menurut Adi Suhendra dan Ray Ferza¹⁹⁶ UU ini tidak mengindahkan beberapa hasil dari putusan MK 92/PUU-X/2012. Hal ini memicu DPD mengajukan kembali yudicial review, yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi, melalui putusan no 79/PUU-X/2014. Putusan ini memperkuat putusan 92/PUU-X/2012.

¹⁹⁴ Faisal, King, 2013, Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia, Yogya UII Pers, hal 273

¹⁹⁵ Ibid hal 274

¹⁹⁶ Adi Suhendra dan Ray Ferza, 2015, "Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Bingkai Bikameralisme", laporan penelitian.

B. PENATAAN SISTEM KETATANEGARAAN

Perubahan politik atau kebijakan merupakan hal yang lazim dalam pengelolaan negara. Francis Fukuyama¹⁹⁷ menyatakan perdana menteri, presiden, legislator bisa datang dan pergi, hukum harus selalu dimodifikasi, itulah cara mengorganisasi kepastian sistem politik. Penyesuaian dan penyempurnaan sistem politik basis utamanya harus kepentingan dan aspirasi publik, bukan karena kepentingan penguasa semata. Karenanya amandemen konstitusi, atau perubahan undang-undang dasar bukan hal yang aneh, jika dalam masyarakat ada aspirasi untuk memperbaiki sistem atau politik hukum mengenai lembaga-lembaga negara, atau hal-hal mendasar lain yang harus diatur secara mendasar.

Arah perubahan atau penyempurnaan sistem politik, dipandu oleh sebuah politik hukum. Politik hukum menurut Mahfud¹⁹⁸ adalah arah kebijakan hukum (*legal policy*) yang dibuat secara resmi oleh negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Jauh sebelumnya, Aristoteles¹⁹⁹ sudah menyatakan bahwa suatu negara yang berbentuk komunitas hanya bisa dikelola dengan baik jika konsep-konsep yang mendasar dirumuskan dalam konstitusi. Konstitusi berisi konsep-konsep yang seideal mungkin, yang disepakati sebagai sesuatu yang benar dan bermanfaat bagi masyarakat yang bersangkutan.

Sepanjang menyangkut DPD RI, Mahfud²⁰⁰ berpendapat saat terjadi tuntutan untuk menciptakan sistem yang menjamin *check and balances*, dirancang sistem parlemen bikameral. DPD diposisikan seperti lembaga Senat seperti di Amerika Serikat yang akan berpasangan dengan DPR untuk memerankan lembaga parlemen. Namun perjalanan pembahasan ternyata yang sepakati MPR pada waktu itu sekadar DPD yang hadir secara konstitusional, namun peran dan fungsinya sangat sumir, dan tidak mempunyai kewenangan memadai sebagai layaknya lembaga legislatif.

Walaupun kewenangannya masih serba terbatas, namun keinginan untuk membangun sistem bikameral, menurut Denny Indrayana²⁰¹ bukannya tidak mempunyai alasan yang kuat. Mengutip berbagai penelitian sebelumnya, ditemukan data bawa sampai tahun 1990-an, memang dari 4 parlemen yang ada di dunia, 3 merupakan parlemen unikameral. Kecenderungan ini berubah, pada tahun 1996 dari 36 negara yang diteliti, 23 ternyata menganut sistem bikameral. Walaupun negara-negara yang menganut sistem bikameral itu bisa dibedakan menjadi yang *weak bicameralism* (bikameral yang lemah),

¹⁹⁷Fukuyama, Francis, 2015, *Political Order and Political Decay*, London: Profile Books, hal 1

¹⁹⁸ Mahfud MD, Moh, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Kontitusi*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hal 49

¹⁹⁹ Aristotle, 1998, *Politics, translated by CDC Reeve*, Indianapolis/Cambridge : Hackett Publishing Company, hal 26

²⁰⁰ Ibid Mahfud SD, Moh, hal 68-69

²⁰¹ Ibid Denny Indrayana, hal 300

strong bicameralism (bikameral yang kuat dan seimbang), dan *perfect bicameralism* (bikameral yang sempurna dan saling melengkapi).

Penataan politik hukum, khususnya yang menyangkut keberadaan DPD bisa didekati dari teori Geopolitik, sebuah pendekatan kebijakan yang diambil dengan memperhatikan keberagaman geografi, baik yang geografis kewilayahan maupun kependudukan. Bagi negara besar kepulauan seperti Indonesia dengan beragam suku maupun agamanya, tidak mungkin menghindari pendekatan geopolitik ini dalam menyusun kebijakan yang tepat bagi seluruh wilayah dan semua warganegaranya.

Menurut Colin Flint²⁰² banyak politik lokal yang harus diperhatikan dalam mengambil kebijakan secara nasional. Orang biasanya berfikir dan bertindak berdasarkan kelompok-kelompok keluarga, komunitas, pekerjaan, partai politik, dan sebagainya, yang selalu berkaitan dengan tempat aktivitas tersebut berlangsung. Persepsi lokal ini akan menghasilkan pandangan dan kepentingan berbeda-beda dari satu tempat dan tempat lain yang bisa berkembang menjadi kesalahfahaman, atau bahkan konflik. Masalah-masalah lokal hanya bisa dijematani dengan pendekatan yang demokratis, dengan mendengar dan memahami keseluruhan aspirasi dan kepentingan daerah.

Studi tentang geopolitik ini sudah berkembang secara internasional, dan dimanfaatkan untuk memetakan persoalan-persoalan wilayah dan untuk mencari solusi pemecahannya. Persoalan-persoalan Timur Tengah, negara-negara Arab, konflik perbatasan AS-Meksiko, konflik Rusia-Ukraina, kasus-kasus pembajakan di Filipina Selatan, dan sebagainya membuktikan adanya masalah-masalah kewilayahan yang tidak terantisipasi, terfahami dan terselesaikan secara baik.

Politik hukum Dewan Perwakilan Daerah, yang sudah dimulai kehadirannya dalam sistem konsitusi Indonesia, akan lebih efektif dijika dimaksimalkan, untuk ikut mewujudkan tujuan negara dalam melindungi segenap wilayah, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kesenjangan dan ketimpangan yang tajam antar wilayah baik di bidang ekonomi maupun sosial budaya, akan bisa memantik konflik politik maupun keamanan. Tidak banyak untungnya membiarkan lembaga DPD tanpa fungsi yang maksimal, dan tidak ada ruginya memperkuat posisi konstitusionalnya, untuk menjamin keterwakilan daerah, dan untuk menjaga ikatan yang kuat dalam bingkai negara kesatuan.

C. POLITIK HUKUM DPD DALAM SISTEM UUD NRI TAHUN 1945

Insitusi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia, hadir dalam sistem ketatanegaraan kita sebagai bagian dari semangat reformasi, yang kemudian dikukuhkan

²⁰² Colin Flint, 2017, *Introduction to Geopolitics Third Edition*, London dan New York : Routledge

dalam amandemen terhadap UUD 1945. Melalui amandemen ketiga, lembaga DPD di atur dalam pasal-pasal. DPD mendapatkan posisi konsitusional yang sangat kuat. Karena ditempatkan dalam Pasal 2 ayat 1 : “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. DPD selain entitasnya sendiri, seperti DPR juga unsur pembentuk MPR yang dipilih melalui pemilihan umum, artinya mendapatkan mandat kedaulatan langsung dari rakyat.

Dalam UUD NRI Tahun 1945, disebutkan dalam Pasal 1 ayat 2, disebutkan kedaulatan rakyat dilaksanakan sesuai UUD. Menurut Kaelan²⁰³, jika kedaulatan rakyat direpresentasikan dalam Pemilu, maka pemegang kedaulatan rakyat adalah presiden, DPR, dan DPD. Jadi DPD merupakan representasi kedaulatan yang orisinal, karena dipilih secara langsung oleh rakyat, sederajat dengan presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Karena itu Jimly Asshidiqie²⁰⁴, ketika mengelompokkan lembaga-lembaga negara yang mempunyai kewenangan seperti yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, menempatkan DPD RI pada urutan ketiga setelah Presiden/Wakil Presiden, dan DPR. Setelah itu baru berurut-turut disebut MPR, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Di sisi yang lain, ternyata penataan politik hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, tidak memberi kewenangan yang konsisten dan koheren dengan kehendak untuk menempatkan DPD sebagai instansi yang kuat. Hal ini antara lain karena amandemen bertahap secara adendum yang tidak memberi kesempatan untuk menata ulang konsistensi pasal-pasal yang diubah belakangan dengan perubahan yang sudah dilakukan sebelumnya.

DPD hadir dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia melalui Pasal 22C dan 22D dalam perubahan ketiga, yang ditetapkan pada 9 November 2001. Bahkan Pasal 2 ayat 1 baru muncul dalam perubahan keempat, yang ditetapkan pada 10 Agustus 2002.

Sementara sebelumnya dalam perubahan pertama dan diatur sudah diatur kewenangan yang diberikan pada DPR. Misalnya Pasal 20, yang pada ayat 1 berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang,” dan pada ayat 2 berbunyi : “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Kasus seperti inilah yang menjadi salah satu kemungkinan tidak utuhnya politik hukum lembaga DPD. Mau dibawa ke mana lembaga DPD ini. Kesulitan atau keengganan untuk memperbaiki kembali pasal yang sudah disepakati dalam perubahan sebelumnya,

²⁰³ Kaelan, 2015, *Liberalisasi ideologi Negara Pancasila*, Yogya :Paradigama, hal 22

²⁰⁴ Asshidiqie, 2009, Jimly, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, hal 262-263

menjadikan bukan saja bisa tidak konsistennya antar pasal tersebut, bahkan bisa terjadi bertentangan satu sama lain.

Baik karena alasan substansial maupun prosedural, membuat UUD 1945 setelah diamandemen mengalami inkonsistensi sebagai penjabaran dari norma dasar Pancasila, maupun inkohherensi antara sesama pasal dalam Undang-Undang Dasar itu sendiri. Kaelan²⁰⁵ memberi contoh keberadaan pasal 22C dan 22D yang mengatur keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Prinsip pengelolaan daerah dengan sistem otonomi seluas-luasnya, yang tercantum dalam Pasal 18 dan negara menghormati kekhusus dan keragaman daerah yang diatur dalam Pasal 18 B, tidak sesuai dengan eksistensi DPD yang dipilih melalui Pemilu dengan legitimasi yang sangat kuat, namun tidak memiliki kekuasaan yang memadai baik di bidang legislasi, anggaran, maupun pengawasan. Sehingga DPD dalam sistem UUD NRI Tahun 1945 hanya merupakan lembaga negara yang bersifat komplementer yang tidak mempunyai original power. Menurut Kaelan, mustahil DPD bisa menyuarakan daerahnya masing-masing pada penyelenggaraan negara di tingkat pusat dalam bingkai negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam praktek politik hukum konstitusi ini juga tidak dijalankan dengan konsisten. Setelah ada keputusan Mahkamah Konstitusi yang merupakan bagian tak terpisahkan dari politik hukum UUD NRI Tahun 1945, pemerintah dan DPR sebagai pembentuk undang-undang juga tidak menjalankannya. Putusan Mahkamah Konstitusi 92/PUU-X/2012, yang seharusnya menjadi materi wajib, sudah diabaikan ketika pembentukan UU 17/2004²⁰⁶. Putusan MK tersebut antara lain menegaskan “DPD memberikan penjelasan, serta Presiden dan DPR menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD”. Juga “DPD mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah atas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”; dan lain-lain.

Jangankan melaksanakan putusan MK yang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia diakui sebagai final dan *binding*. Ketika ada peluang untuk menyempurnakan UU 17/2014 menjadi UU 42/2014, dengan alasan tergesa-gesa, antara lain hanya mengubah Pasal 97 ayat 2 mengenai komposisi pimpinan Komisi yakni terdiri dari 1 ketua dan 4 wakil, sebelumnya, setiap komisi hanya memiliki 3 wakil. Juga mengubah Pasal 104 ayat 2 tentang komposisi pimpinan Baleg, Pasal 109 ayat 2 tentang komposisi pimpinan Banggar, Pasal 115

²⁰⁵ Kaelan, 2016, Inkonsistensi dan Inkohherensi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis dan Yuridis), Yogyakarta : Paradigma, hal 89-90

²⁰⁶ Bambang Sadono, 2017, “Pragmatisme Pembentukan UU”, *Kompas*, 23 Januari

ayat 2 tentang komposisi pimpinan BKSAP, Pasal 121 ayat 2 tentang komposisi pimpinan MKD.

Apalagi pada saat pembahasan perubahan UU 17/2014 tersebut MK juga telah mengeluarkan putusan baru bernomor 79/PUU-XII/2014, yang antara lain memberi tafsir inkonstitusional bersyarat Pasal 71 huruf c, Pasal 166 ayat (2), Pasal 250 ayat (1), Pasal 277 ayat (1) UU MD3 ini. Intinya, MK mempertegas keterlibatan wewenang DPD ketika mengajukan dan membahas RUU dengan sebuah naskah akademik terkait otonomi daerah, pembentukan/pemekaran, pengelolaan sumber daya alam dan kemandirian anggaran DPD.

Jadi dua keputusan MK, sudah dengan sengaja diabaikan DPR dan pemerintah. Ketika muncul peluang untuk menyempurnakan UU MD-3, kedua lembaga negara penyangga utama sistem supremasi konstitusi, saat ini ternyata mengulangi lagi melakukan pilihan pragmatis, mengubah UU sekadar untuk memuaskan keinginan bagi-bagi kekuasaan internal di lembaga sepenting DPR dan MPR tersebut. Dan yang agak aneh, kenapa pemerintah bersedia diajak melanggar undang-undang demi kepentingan yang jauh dari idealistis ini. Karena pelanggaran ini bisa berdampak pada presiden.

Di satu sisi, pemerintah dan DPR, bukan hanya mengabaikan Putusan MK, dan itu melanggar UU 12/2011, yang bagi presiden bisa berimplikasi lebih jauh. Namun pada saat yang bersamaan juga mendholimi hak DPD. Sehingga jika DPD tidak terlibat dalam pembahasan UU ini, maka jika disahkan akan menjadi UU yang cacat prosedura. Logikanya akan dibatalkan MK, jika ada gugatan *judicial review* dari masyarakat. Di sisi lain juga bisa terjadi konflik antar lembaga negara, yang membutuhkan keputusan dari Mahkamah Konstitusi.

D. PROSPEK MASA DEPAN DPD

Dalam perspektif ke depan, Moises Naim²⁰⁷ menyatakan cepat atau lambat kekuasaan yang terpusat akan makin melemah. Kekuasaan makin tersebar, yang semula pertarungan siapa kuat siapa menang, kemudian menjadi otoritas agama, akhirnya ke otoritas negara. Mulai dari negara teokrasi, oligarkhi, sampai ke sistem demokrasi. Karena berabagi pengaruh teknologi informasi, dan semangat demokratisasi, maka pusat-pusat kekuasaan semakin menyebar. Tidak lagi pada istana-istana raja atau presiden, bahkan sudah sampai ke lapangan dan jalan-jalan yang ditunjukkan oleh demonstrasi rakyat besara-besaran. Negara-negara sentralistik bertumbangan, dimulai dari pengalaman Uni Soviet, Yugoslavia, dan terakhir terjadi di negara-negara Arab. Pada tahun 1977, dari 89 negara yang dipimpin secara otokrasi, saat ini menurun tinggal 22. Sekarang separoh lebih dari

²⁰⁷ Moises Naim, 2014, *The End of Power, From Boardrooms to Batttlefields and Churches do States, Why Being In Charge Isn't What It Used To Be*, New York : New York : Basic Books, hal 5

negara di dunia, sudah menggunakan demokrasi. Banyak pelajaran bagi para penguasa yang masih mimpi memuaskan ke satu tangan atau elite yang terbatas, bahwa kekuasaan makin sulit dipertahankan, bahkan sangat mudah melayang. Naim menyebutnya sebagai saat kekuasaan terpusat sudah sekarat.

Tidak banyak pilihan dalam menjaga persatuan untuk negara heterogin dengan wilayah yang sangat luas seperti Indonesia ini, kecuali dengan memberi kesmepatan partisipasi seluruh bagian teritorial maupun budaya, untuk menjaga keutuhan sebagai negara kesatuan. Inilah yang terus menjadi kajian negara-negara besar seperti Amerika Serikat. Pelajaran ini agaknya relevan dengan pengalaman Indonesia untuk menjaga, keberagaman sekaligus persatuan yang terancam dari waktu ke waktu.

Ke depan jika melihat konfigurasi pemikiran politik mutakhir, ada kesepakatan untuk mempertimbangkan kembali kehadiran haluan negara seperti model GBHN dalam sistem ketatanegaraan, melalui perubahan undang-undang dasar. Karena itu momentum tersebut sekaligus bisa dimanfaatkan untuk menyempurnakan politik hukum lembaga lembaga DPD RI dalam konsitusi. Sehingga berbagai kontroversi politik yang terus berkembang n bisa diselesaikan, dan terbangun lembaga perwakilan daerah yang kuat dan kredibel, dan bisa diposisikan sebagai sarana perekat dan pemersatu bangsa.

Politik hukum harus disempurnakan. Menurut Satjipto Rahardjo²⁰⁸ hukum yang tujuan akhirnya untuk memenuhi kebutuhan dan membahagiakan manusia, harus selalu mengalir, tidak boleh berhenti, menyesuaikan dengan dinamika yang berubah dari waktu ke waktu. Hukum untuk manusia, bukan sebaliknya. Apalagi posisi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan bagaian dari reformasi masa transisi dalam bentuk amandemen konstitusi. Dalam situasi yang serba kacau tersebut, biasanya sistem yang lama sudah dirobohkan, namun sistem yang baru belum tertata dengan baik untuk menggantikannya. Karenanya diperlukan penyempurnaan terus menerus.

Konstitusi, menurut pengalaman Amerika Serikat, bukan sekadar tawar menawar dan adu kekuatan politik, tetapi merupakan pertarungan pencapaian tujuan sebuah bangsa atau negara, sekaligus alat untuk menjaga kesatuan dna keutuhan bangsa, dalam menghadapi berbagai tantangan baik dari dalam maupun dari luar. Memang seperti kesimpulan Michael Stokes Paulsen²⁰⁹ penyempurnaan sebuah konstitusi tidak bisa sekaligus jadi. Banyak dipengaruhi oleh pemahaman sejarah dan keinginan politik hukum, serta iklim politik yang berkembang saat perubahan dilakukan. Karenanya harus dilakukan

²⁰⁸ Rahardjo, Satjipto, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, hal 85 dan 103.

²⁰⁹ Michaels Stokes Paulsen & Luke Paulsen, 2015, *The Constitution An Introduction*, New York : Basic Books, hal 320

evaluasi terus menerus, untuk menuju sistem ideal yang menjamin tujuan besar sebuah bangsa dan negara.

Apapun yang akan dilakukan untuk menyempurnakan sistem politik dalam konstitusi, harus bersandarkan pada moral yang berbangsa dan bernegara, bukan karena mengejar kepentingan sesaat dari perseorangan atau kelompok. Catatan George Lakoff²¹⁰ untuk kasus Amerika Serikat agaknya perlu direnungkan. Setajam apapun pertentangan kepentingan yang ada harus diselesaikan dengan mendahulukan pilihan yang bermoral. Secara naluriah, politik adalah adu kekuatan. Pilihannya hanya menang atau kalah.

Dalam bahasa Sosrokartono yang menarik, politik bermartabat itu adalah “menang tan ngasorake”, di satu sisi ada yang merasa menang, namun di sisi yang lain tidak ada yang merasa dikalahkan. Ini hanya bisa terjadi jika keputusan-keputusan politik diambil berdasarkan kepentingan bersama yang jauh lebih besar, sehingga tidak bisa dicurigai sebagai perlindungan kepentingan seseorang atau sekelompok orang. Semua harus dikembalikan pada moral, ukuran-ukuran kepantasan, ukuran etis yang bisa dipertanggungjawabkan. Publik harus bisa mempercayai, kebijakan apapun yang diambil berdasarkan moralitas yang dijunjung tinggi, seperti kebersamaan, persatuan, toleransi, keterbukaan. Dalam bahasa gaul, tidak ada dusta di antara kita.

Untuk kasus DPD mungkin ada yang bertanya, apa untungnya kalau politik hukumnya disempurnakan dalam konstitusi. Tetapi pertanyaan juga bisa dibalik, kalau pun itu dilakukan apa ruginya, untuk kepentingan bersama merajut kebhinekaan dan kebersamaan dalam naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). DPD RI akan bisa berfungsi sebagai salah satu jangkar yang signifikan untuk menjaga keutuhan wilayah, dengan fungsi untuk mengartikulasikan berbagai keragaman yang menjadi kodrat dari negara dan bangsa Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Antara, 2016, *Penguatan Kewenangan DPD perlu dilakukan agar Kesetaraan dengan DPR*, 3 Oktober

Aristotle, 1998, *Politics, translated by CDC Reeve*, Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company

Asshidiqie, Jimly, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer

Faisal, King, 2013, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Yogya: Ull Pers

²¹⁰ George Lakoff, 2016, *Moral Politics, How Liberals and Conservatives Think*, Chicago dan London : The University of Chicago Press

Colin Flint, 2017, *Introduction to Geopolitics Third Edition*, London dan New York: Routledge

Fukuyama, Francis, 2015, *Political Order and Political Decay*, London: Profile Books

George Lakoff, 2016, *Moral Politics, How Liberals and Conservatieves Think*, Chicago dan London: The University of Chicago Press

Indrayana, Denny, 2008, *Negara Atara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta: Kompas

Kaelan, 2015, *Liberalisasi ideologi Negara Pancasila*, Yogya: Paradigma

....., 2016, *Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis dan Yuridis)*, Yogyakarta: Paradigma

Kartasmita, Ginanjar, 2016, *DPD: Sebuah Refleksi dan Harapan*, Seminar Nasional, Jakarta, 13 Oktober

Mahfud MD, Moh, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Kontitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada

Moises Naim, 2014, *The End of Power, From Boardrooms to Batttlefields and Churches do States, Why Being In Charge Isn't What It Used To Be*, New York: Basic Books

Paulsen, Michaels Stokes Paulsen & Luke Paulsen, 2015, *The Constitution An Introduction*, New York: Basic Books

Rahardjo, Satjipto, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, hal 85 dan 103

Sadono, Bambang, 2017, *Pragmatisme Pembentukan UU*, Kompas, 23 Januari

Suhendra, Adi dan Ray Ferza, 2015, *Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Bingkai Bikameralisme*, laporan penelitian

Zulva, Hamdan, 2016, *Proses Penguatan DPD RI*, Seminar Nasional, Jakarta, 13 Oktober

02. PENGUATAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)

A. DASAR PEMIKIRAN

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang dilahirkan paska reformasi, melalui perubahan tahap ketiga UUD NRI Tahun 1945. Eksistensi DPD dirumuskan pada rumusan Pasal 2 ayat (1) sebagai berikut : “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Sebagai risiko perubahan ketiga, maka ada pasal-pasal yang sudah diubah sebelumnya tidak sinergis dengan pengaturan DPD. Hal itu antara lain tampak pada Pasal 7A dan 7B yang mengatur proses pemakzulan presiden dan atau wakil presiden oleh DPR. Di mana peran DPD yang dalam lembaga MPR posisinya menurut Pasal 2 ayat (1) posisinya setara dengan DPR, tidak disebut dalam pasal tersebut. Ketidaksinkronan juga tampak pada Pasal 7C “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”. Hal ini bisa mengundang pertanyaan bagaimana dengan DPD, apa bisa dibekukan atau dibubarkan Presiden ?

Dengan keberadaan DPD tersebut, diharapkan dalam pembentukan undang-undang dan kebijakan nasional lainnya termasuk dalam kebijakan penganggaran dan pengawasan bisa mewakili kepentingan daerah sebagai imbalan peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang dipilih secara politis dengan realitas didominasi oleh provinsi padat penduduk, sehingga terbangun konsep saling melengkapi (*checks and balances*) dalam sistem ketatanegaraan.

Gagasan utama pembentukan DPD sebagai upaya konstitusional untuk memperkuat otonomi daerah dengan mengakomodasi aspirasi dan memberi peran yang lebih besar pada daerah, dalam pengambilan keputusan dan kebijakan nasional, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan dan pembangunan daerah, dirumuskan pada Pasal 22 D.

Pasal 22D

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Namun dengan pengaturan yang kurang tegas dalam konstitusi ditambah penjabaran lebih lanjut dalam undang-undang, menyebabkan gerak dan otoritas DPD untuk menjalankan fungsinya sebagai representasi daerah menjadi terbatas. Sementara harapan yang digantungkan oleh masyarakat daerah yang belum bisa dipenuhi oleh pemerintah maupun DPR terus membesar. Muncullah banyak aspirasi masyarakat, termasuk kalangan akademisi untuk memperkuat peran dan kewenangan DPD.

Kesadaran untuk memperkuat kewenangan DPD tersebut tertuang dalam Keputusan MPR RI Nomor 4 Tahun 2014, tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014. Dalam Keputusan tersebut ditegaskan bahwa MPR mempunyai kewenangan untuk melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum.

Juga disebutkan beberapa hal penting dalam sistem ketatanegaraan yang perlu ditata kembali antara lain penataan kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi untuk mengusulkan, membahas, menyetujui RUU tertentu, melaksanakan fungsi anggaran bersama DPR dan pemerintah, serta melaksanakan fungsi pengawasan atas undang-undang dimaksud.

B. PERMASALAHAN

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, kewenangan DPD RI ternyata sangat terbatas, sehingga kurang dapat berperan sebagai representasi daerah dalam mendorong

pembangunan dan mengawal kepentingan daerah. Upaya memperluas kewenangan tersebut perlu dilakukan penyempurnaan pasal-pasal yang mengatur DPD RI di dalam UUD NRI 1945. Misalnya penyempurnaan Pasal 22 D agar mencakup : *pertama*, pelaksanaan fungsi legislasi dari ketentuan yang “turut serta” menjadi bersama-sama dengan DPR dan pemerintah membahas, dan memutuskan khusus untuk undang-undang yang terkait kepentingan daerah; *kedua* dalam fungsi penganggaran bersama-sama dengan DPR dan pemerintah membahas dan memutuskan khusus untuk anggaran yang terkait kepentingan daerah; *ketiga* dalam fungsi pengawasan langsung tanpa melalui DPR terhadap pelaksanaan undang-undang maupun APBN, khususnya yang terakit dengan kepentingan daerah; *keempat* melaksanakan peran representasi daerah dalam berinteraksi dengan lembaga negara di tingkat nasional, maupun dalam berhubungan dengan kerjasama dengan negara lain.

Karena itulah diperlukan untuk mengkaji kembali penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diletakkan dalam kerangka Penataan Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

C. GAGASAN AWAL

Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Hal ini memiliki maksud untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat yang dianut oleh negara Indonesia. Selanjutnya, perihal kedaulatan rakyat harus dioperasionalisasikan melalui suatu lembaga demokrasi yang mampu merepresentasikan keinginan rakyat Indonesia tanpa terkecuali. MPR sebagai suatu lembaga negara yang memiliki komposisi anggota DPR dan anggota DPD (Pasal 2 ayat 1) dengan obyek keterwakilan yang berbeda, merupakan lembaga ‘percampuran kepentingan’ yang merupakan cerminan dari kedaulatan rakyat itu sendiri. Dari pasal 2 ayat 1, bisa disimpulkan bahwa konstitusi menempatkan posisi DPR dan DPD setara dalam bekerjasama menjalankan tugas MPR.

DPD merupakan lembaga baru hasil dari perubahan ketiga, yang dibentuk untuk memberikan keseimbangan terhadap DPR dengan basis perwakilan daerah. Sebagai lembaga penyeimbang, kehadiran DPD diharapkan dapat mengawal pelaksanaan otonomi daerah dan mampu menjembatani kepentingan pusat dan daerah, serta memperjuangkan kesejahteraan daerah yang berkeadilan dan berkesetaraan. Gagasan membentuk DPD RI dengan demikian bertujuan untuk meningkatkan derajat keterwakilan (*degree of representativeness*) daerah, sehingga diharapkan DPD RI mampu mengagregasikan dan mengartikulasikan kepentingan daerah dalam kebijakan dan regulasi pada tataran nasional.

Artinya, kehadiran DPD sebagai kamar kedua di parlemen sangat penting dan strategis dalam perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia, guna mewujudkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).

Menurut Zen Zanibar (2015), ide awalnya DPD diposisikan mewakili rakyat daerah dengan berorientasi kepentingan daerah (*regional/territorial representation*), sedangkan DPR mewakili kepentingan politik nasional partai (*national political representation*). Ide itu gagal karena ditolak kelompok konservatif dalam Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002. Ujungnya seperti yang ada dalam rumusan final dalam amandemen ketiga 2001. Kalau dicermati keberadaan legislatif sekarang MPR, DPR dan DPD maka tidak ada sistem kamar yang sebutannya lazim kecuali menyebutnya sistem tiga kamar (trikameral) karena bagaimanapun MPR lembaga tersendiri (memiliki kelengkapan sendiri selama 5 tahun) demikian juga DPR dan DPD. MPR pernah dikhayalkan sebagai lembaga *joint session* (MPR ada karena DPR dan DPD bersidang dipimpin oleh ketua dan wakil ketua yang dipilih dan ditetapkan ketika MPR mengadakan sidang).

Kurun waktu hampir satu dasawarsa dipandang cukup untuk mengevaluasi pelaksanaan UUD NRI 1945 pascaperubahan. Dinamika politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dikatakan telah melewati masa adaptasi. Pola-pola hubungan antarlembaga relatif cukup stabil sehingga evaluasi dilakukan dalam situasi yang kondusif. Melalui reformasi baik di ranah legislatif, eksekutif, maupun legislatif, implementasi tata hubungan antar lembaga mulai terlihat. Dalam lembaga legislatif misalnya, beberapa kalangan menilai bahwa DPD, yang semula diniatkan untuk memberikan keseimbangan bagi DPR untuk menciptakan mekanisme *check and balances* antarkamar dalam parlemen, belum mampu memenuhi harapan karena interaksi antarkamar memang tidak didesain untuk memberi penguatan kepada DPD. Sering dikatakan bahwa DPD hanya sebagai aksesoris demokrasi, sekedar untuk memenuhi tuntutan reformasi. Tensi hubungan konstitusional antara DPR dengan DPD perlu dibenahi dalam skala kepentingan yang lebih luas, yakni untuk menciptakan mekanisme *check and balances* dalam sistem bikameral efektif.

Muncul pertanyaan apakah UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan pengaturan dan batasan terhadap kedudukan masing-masing lembaga negara demi terselenggaranya penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih efektif dan optimal. Hal ini tidak lain untuk mewujudkan tercapainya tujuan negara yang termuat dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni peningkatan kesejahteraan rakyat.

Ruang-ruang kosong pengaturan dalam konstitusi dan perlunya pengaturan kembali sistem ketatanegaraan telah menjadi perhatian seluruh masyarakat Indonesia. Melalui berbagai kegiatan penyerapan aspirasi yang dilakukan oleh DPD atas kerjasama dengan 75 perguruan tinggi bersama para pakar dan prominen ahli serta stakeholders di daerah, dapat

ditangkap bahwa masyarakat menghendaki adanya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Arus utama menginginkan adanya kesinambungan arah tujuan pembangunan nasional yang dapat dicapai melalui instrumen semacam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Konsekuensi atas hal ini adalah pengaturan di tubuh parlemen, menyangkut eksistensi MPR, DPR, dan DPD.

D. PENATAAN KE DEPAN

Menurut Zen Zanibar (2015), visi dibentuknya DPD seperti telah dikemukakan dan terlepas dari latar belakang *bargaining* antara fraksi terbesar seperti juga diuraikan sebelumnya adalah mengawal otonomi yang diperkuat di tingkat kabupaten/kota. Oleh karena itu memerlukan DPD yang kuat untuk menjaga agar semua produk parlemen dan kebijakan Presiden berpihak kepada kepentingan daerah agar tidak terus menerus digerus oleh kepentingan politik Jakarta. Dengan kata lain memperkuat DPD untuk mengimbangi kolaborasi DPR dengan Presiden yang berorientasi kepada politik Pusat.

Idealnya, kehadiran DPD dalam parlemen dirancang untuk meningkatkan peran lembaga legislatif sebagai representasi rakyat dan daerah. Namun demikian, disamping adanya perubahan positif dalam sistem ketatanegaraan sebagai buah reformasi, harus diakui bahwa perubahan empat tahap UUD NRI Tahun 1945 juga menyisakan beberapa persoalan dalam penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan, khususnya pelaksanaan mekanisme *check and balances* antar cabang kekuasaan negara. Salah satu contohnya adalah permasalahan hubungan legislasi antara DPR dan DPD, dimana tindaklanjut dari produk DPD tersebut tergantung dari DPR, apakah akan ditindaklanjuti atau tidak. Hal ini meliputi: penyusunan dan pembahasan RUU, tindaklanjut pandangan/pendapat dan pertimbangan atas RUU, serta pengawasan atas pelaksanaan UU terkait dengan bidang tugas DPD. Dalam beberapa hal, pola hubungan ini dapat menjadi salah satu indikasi bahwa ada yang perlu dibenahi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Karenanya perubahan lanjutan terhadap UUD NRI Tahun 1945 merupakan kebutuhan untuk mengatasi persoalan bangsa demi mewujudkan Indonesia masa depan yang lebih baik.

Berdasarkan penelitian Reza Pahlevi (2011), dapat disimpulkan masalah yang harus segera diselesaikan yang diantaranya adalah ketidakkonsistenan para wakil rakyat dalam perjalanan menuju terciptanya negara yang demokratis pada pasca reformasi 1998, sehingga kelahiran DPD yang diharapkan dapat merealisasikan konsep *Check and balance* antara lembaga negara khususnya antara DPD dengan DPR. Seolah ketakutan *controlling* yang besar dari DPD terhadap DPR seolah menjadi musuh bersama para politisi pada saat itu. Kemudian upaya untuk melemahkan kewenangan DPD dalam UUD 1945 pun menjadi strategi mereka. Kemudian juga beberapa hal yang kaitannya dengan kewenangan DPD

yang diatur dalam UUD 1945 merupakan masalah urgen sehingga harus segera ditindaklanjuti, yang mana dalam hal ini fungsi dan peran DPD sama sekali tidak bertaring atau menjadi "Macan Ompong" pada keberlangsungan dan keberadaannya di ketatanegaraan Indonesia.

Penguatan Dewan Perwakilan Daerah harus ditempatkan pada konteks Menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dinamika politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dikatakan telah melewati masa adaptasi. Pola-pola hubungan antarlembaga negara relatif cukup stabil sehingga evaluasi dilakukan dalam situasi yang kondusif. Melalui reformasi baik di ranah legislatif, eksekutif, maupun legislatif, implementasi tata hubungan antar lembaga mulai terlihat. Dalam lembaga legislatif misalnya, beberapa kalangan menilai bahwa DPD RI, yang semula diniatkan untuk memberikan keseimbangan bagi DPR untuk menciptakan mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*) antarkamar dalam parlemen, belum mampu memenuhi harapan karena interaksi antarkamar memang tidak didesain untuk memberi penguatan kepada DPD RI. Sering dikatakan bahwa DPD RI hanya sebagai "aksesoris demokrasi", yang sekedar untuk memenuhi tuntutan reformasi. Memang, tensi hubungan konstitusional antara DPR dengan DPD perlu dibenahi dalam skala kepentingan yang lebih luas, yakni untuk menciptakan mekanisme *check and balances* dalam sistem bikameral yang lebih efektif. Namun, harus disadari pula bahwa memperkuat DPD RI dalam situasi seperti sekarang ini bukanlah perkara mudah. Dibutuhkan berbagai macam langkah dan insentif agar DPR, sebagai wakil partai politik dan populasinya untuk bersama-sama mengupayakan terjadinya amandemen, khususnya pada pasal-pasal yang berkaitan dengan wewenang dan fungsi DPD.

Penelitian Teguh Yuwono (2015) mengungkapkan fakta-fakta sebagai berikut :

- a. Peran ideal DPD RI sebaiknya ditata dalam posisi parlemen dua kamar (*bicameral*) sehingga benar-benar setara dengan DPR, yang mencerminkan sebagai majelis tinggi dan majelis rendah. Peran dan kedudukan DPD RI saat ini memang belum ideal dan masih dianggap sebagai wakil rakyat kelas kedua karena mekanisme tetap harus melalui DPR RI sekalipun sudah ada keputusan hukum melalui MK tentang arti penting DPD dalam pembahasan dan pengambilan keputusan.
- b. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPD RI belum mampu dirasakan dampaknya oleh masyarakat daerah. Mereka menilai bahwa fungsi pengawasan yang selama ini dilakukan oleh DPD tidak efektif dan belum menghasilkan dampak yang besar di kalangan masyarakat daerah yang diwakilinya. Hal ini semakin diperparah karena pengawasan yang dilakukan oleh DPD RI harus diproses melalui mekanisme yang ada di DPR RI. Pengawasan yang ideal oleh DPD RI adalah pengawasan yang mampu berdampak langsung untuk kepentingan masyarakat daerahnya. Ini artinya

pengawasan tersebut harus mampu ditindaklanjuti dalam tatanan sistem politik dan pemerintahan Indonesia, sehingga seharusnya tidak berhenti pada proses politik di DPR RI.

- c. Untuk menjaga kewibawaan wakil rakyat baik DPD dan DPR, maka sudah seharusnya DPD RI memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti hasil-hasil pengawasan yang dilakukan. DPD RI perlu diberikan peningkatan kewenangan dalam fungsi pengawasan, yakni ikut melakukan pengawasan pada tingkat lebih lanjut.
- d. DPD RI mampu mewujudkan harapan dan aspirasi masyarakat daerah, maka suatu saat harus diwujudkan agar DPD, DPR dan Presiden RI harus memiliki kedudukan, dan peran yang seimbang sehingga tidak ada satu lembaga diantara mereka yang kewenangannya menjadi kelas kedua.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Semangat untuk mewujudkan mekanisme *check and balances* ini dapat dilakukan melalui penyempurnaan konstitusi agar lebih sesuai dengan kebutuhan bangsa dan berorientasi masa depan, sehingga perubahan konstitusi tidaklah cukup dilakukan secara parsial melainkan harus secara komprehensif. Dengan kata lain, penataan kembali terhadap sistem ketatanegaraan tidak cukup dipahami secara sempit dalam lingkungan lembaga legislatif saja melainkan menyangkut seluruh cabang-cabang kekuasaan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Menurut Aji Sofyan Effendi, walau belum ada jaminan sistem dua kamar akan lebih baik dibandingkan dengan sistem satu kamar, namun dengan kehadiran DPD ini diharapkan membawa perubahan mendasar paling tidak terhadap komposisi di MPR dengan adanya representasi yang melembaga. DPD diharapkan menjadi representasi penduduk dalam satu wilayah tertentu yang akan mewakili kepentingan wilayah tersebut dalam proses pengambilan keputusan.

Karena rumusan UUD 1945 baru sama sekali tidak mencerminkan konsep sistem perwakilan dua kamar. MPR mempunyai anggota dan lingkungan wewenang sendiri, demikian pula DPR dan DPD dan DPD bukan badan legislatif penuh, hanya berwenang mengajukan dan membahas rancangan UU di bidang tertentu saja, karenanya diperlukan perbaikan regulasi di tingkat konstitusi.

Secara teknis menurut Teguh Yuwono (2015), rekomendasi regulasi penguatan DPD RI di Undang-Undang Dasar, bisa dilakukan dengan dua cara sebagai berikut:

- a. Model *strong bicamerals*, dengan ciri DPD dan DPR memiliki kedudukan, wewenang, tugas, dan fungsi yg sama. Sekretariat DPD dan DPR dijadikan satu, tetapi dipisahkan

- dengan sekretariat MPR, karena MPR masih dapat dipandang sebagai lembaga tersendiri lantaran memiliki tugas-tugas tertentu tersendiri dalam konstitusi.
- b. Model *middle bicamerals*, DPD dan DPR memiliki kedudukan, wewenang, tugas, dan fungsi yg sama, namun dg pembag kwngn legislasi, di mana DPD berwenang atas RUU yg terkait daerah, dan DPR berwenang atas RUU selain itu. Kewenangan pengawasan atas pelaksanaan UU mengikuti kewenangan legislasinya. Kamar yang tidak memiliki kwngn legislasi hanya dapat mengajukan RUU dan melakukan pengawasan pelaksanaan UU dengan kewajiban menyampaikan hasil pengawasan kepada kamar yang memiliki kewenangan legislasi.

Fatmawati²¹¹ merekomendasikan agar ke depan DPD sebagai kamar kedua di parlemen, selain bis amengakomodasikan kepentingan daerah, agar kepentingan seluruh wilayah tanah air bisa terwakili dalam pengambilan keputusan dan kebijakan publik, untuk mengokohkan negara kesatuan Republik Indonesia, sekaligus menjaga prinsip check and balances, untuk menjaga kepentingan daerah. Apalagi jika dilihat dari segi legitimasi demokrasi, anggota DPD seperti anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat. Legitimasi demokratis inilah yang bis amenjadi salah satu argumentasi untuk memproporsionalkan, atau memperkuat kewenangan DPD RI.

Menurut Forum Rektor Indonesia²¹², penguatan DPD menjadi penting. Secara historis pembentukan DPD selain untuk mengakomodasi aspirasi daerah, semula dimaksudkan juga untuk mereformasi sistem parlemen menjadi dua kamar (bikameral), yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan sistem bikameral tersebut, diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem “checks and balances” yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat, dan relatif meliputi basis masyarakat yang lebih luas. Bikameral mengejawantahkan pembagian kekuasaan atau kewenangan yang menjadi ciri utama demokrasi. Ternyata konsep ini juga sudah dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi 92/PUU, 2012 yang telah memberikan posisi setara antara presiden, DPR, dan DPD dalam perencanaan dan pembentukan undang-undang.

²¹¹ Fatmawati, 2010, Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara, Jakarta : UI Press, 334

²¹² Forum Rektor Indonesia, 2014, Mengembalikan Kedaulatan Rakyat, Melalui Penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) kepada Penyelenggara Negara, Surakarta : PT UNS Press, 84-85

DAFTAR PUSTAKA

- Aji Sofyan Efendi, 2015, *Penguatan Peran dan Fungsi DPD dalam Perspektif Pemasaran*, Seminar DPD, Balikpapan
- Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press.
- Forum Rektor Indonesia, 2014, *Mengembalikan Kedaulatan Rakyat, Melalui Penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) kepada Penyelenggara Negara*, Surakarta : PT UNS Press, 84-85.
- Pahlevi, M Reza, 2011, *Urgensi penguatan Legislasi dewan Perwakilan Daerah*, skripsi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
- Yuwono, Teguh, 2015, *Penguatan Fungsi DPR RU, Penelitian Fungsi Pengawasan*, Jakarta: Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan (BPKK) DPD RI
- Zanibar MZ, Zen, 2015, *Menata Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Seminar MPR Universitas Sriwijaya Palembang

03. DPD RI MAU DIBAWA KE MANA?

A. ASPIRASI MASYARAKAT

“DPD sebagai wadah aspirasi untuk menampung kepentingan masyarakat di daerah saat ini tidak memberikan dampak secara nasional karena posisinya di pemerintahan tidak sedominan DPR secara kuantitas. Padahal seharusnya DPD dapat menjadi penyeimbang dari DPR yang saat ini banyak dipengaruhi oleh kepentingan partai politik, di mana perwakilan dari DPD diharapkan terbebas dari kepentingan partai politik, dan semata-mata memperjuangkan aspirasi di daerah.”

Demikian sepenggal rumusan *workshop* Badan Pengkajian MPR RI bersama Universitas Muhammadiyah di Palangkaraya 3-4 Oktober 2016. Di bagian lain kelompok yang mendiskusikan kemungkinan perubahan UUD NRI 1945 ini merekomendasikan “perlu penataan kembali wewenang DPD agar menjadi penyeimbang dari DPR yang sarat kepentingan politik, serta jumlah anggota DPD untuk masing-masing daerah yang masih perlu dikaji bagaimana penentuannya”.

Menurut Kacung Marijan²¹³, DPD dihadirkan pertama untuk menjawab adanya kebutuhan lembaga perwakilan yang dipilih secara demokratis, karena sebelum amandemen UUD 1924 anggota MPR, juga anggota DPR masih ada yang tidak dipilih secara langsung. Kedua diharapkan melengkapi konsep keterwakilan dan keseimbangan, karena DPR yang menjadi perwakilan politik warganegara, DPD mewakili kepentingan daerah yang heterogen. Hanya saja karena sistem bikameral yang dipakai masih terbatas, yaitu berkaitan dengan kebijakan strategis saja mengenai daerah, peran DPD juga masih terbatas. “Sistem dua kamar tidak bisa dilakukan sebelum diadakannya perubahan lanjutan di dalam konstitusi”.

Perubahan politik, termasuk keputusan untuk menghadirkan lembaga DPD, menurut Ramlan Surbakti²¹⁴, setidaknya disebabkan oleh dua hal. Pertama sebagai upaya untuk menyelesaikan konflik, dan kedua untuk mewujudkan gagasan-gagasan baru yang dianggap lebih baik. Kehadiran DPD telah berhasil menyelesaikan konflik sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis, karena semua anggota lembaga tinggi negara baik DPR maupun DPD yang kemudian bergabung menjadi anggota MPR dipilih langsung dalam pemilihan umum. Namun agaknya masih belum berhasil untuk mengantarkan gagasan baru dalam mewujudkan lembaga perwakilan yang lebih efektif dan efisien mewakili daerah, sekaligus sebagai lembaga penyeimbang (*check and balances*) terhadap DPR.

²¹³ Marijan, Kacung, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Jakarta : Prenadamedia, 46-48

²¹⁴ Surbakti, Ramlan, 2010, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : Grasindo, 311-312

Ahmad Farhan Hamid²¹⁵ menyimpulkan lembaga DPD seakan hanya digunakan untuk meredam gejolak politik daerah-daerah yang mengancam persatuan nasional. Di awal reformasi Aceh, Papua, kemudian juga Riau, secara terbuka menyatakan diri ingin merdeka. Seakan akan DPD dibentuk sebagai lembaga perwakilan berbasis kewilayahan hanya untuk menjawab kecemasan politik, bukan untuk berkontribusi sempurna dalam memperkuat demokrasi dan mensejahterakan masyarakat dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia. DPD belum diposisikan sebagai bagian untuk upaya penguatan daerah dalam membuat kebijakan nasional, sebagai jawaban salah satu tuntutan reformasi yakni perwujudan otonomi daerah yang seluas luasnya.

Pro kontra semacam ini sebenarnya sudah berjalan sangat panjang. Bahkan boleh dikata sejak lembaga DPD-RI diperkenalkan dalam konstitusi setelah amandemen UUD 1945 disahkan. Sejak saat itu ketidakpuasan atas kewenangan lembaga perwakilan daerah tersebut sudah langsung muncul. Moh. Mahfud MD²¹⁶ menulis walaupun amandemen terhadap UUD 1945 yang terjadi pada 1999, 2000, 2001, dan 2002, sudah dilakukan sangat cermat dan hati-hati, tetap saja meninggalkan ketidakpuasan. Di sisi yang lain juga harus diakui bahwa banyak kemajuan pengaturan sistem ketatanegaraan, jika dibandingkan dengan sebelum dilakukan perubahan, termasuk kehadiran lembaga DPD RI. “Namun berbagai hal yang dianggap tidak diatur dengan baik dalam amandemen tersebut antara lain Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti, sistem parlemen yang tidak tegas, dan sistem presidensial yang bergaya parlementer.”

B. PENATAAN VERSI MPR

Akhirnya MPR periode 2009-2014 bersepakat mengeluarkan Keputusan IV/2014 yang merekomendasikan 15 hal yang dianggap penting dalam penyempurnaan sistem ketatanegaraan ke depan. Prioritas pertama, melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum.

Berdasarkan hasil Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia MPR RI 2009-2014, beberapa hal penting dalam sistem ketatanegaraan perlu ditata kembali. Pertama, Penguatan MPR

²¹⁵ Hamid, Ahmad Farhan, 2017, “DPD RI dan Masa Depan Demokrasi Indonesia”, Jurnal Ketatanegaraan Volume 03/Juni, 2-13

²¹⁶ Mahfud MD, Moh, 2010, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta : Remaja Grafindo Persada, xv

sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya. Kedua, Penataan kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi untuk mengusulkan, membahas, menyetujui RUU tertentu, melaksanakan fungsi anggaran bersama DPR dan Pemerintah, serta melaksanakan fungsi pengawasan atas undang-undang dimaksud. Yang menyangkut DPD juga ada rekomendasi untuk pembentukan undang-undang untuk lembaga negara yang diatur Undang-Undang Dasar secara terpisah terutama MPR, DPR, dan DPD.

Jadi pilihan yang telah disepakati sampai saat ini di tingkat MPR adalah memperkuat DPD RI. Pilihan untuk menurunkan eksistensi seperti saat ini, apalagi membubarkannya, adalah tindakan yang a-historis, yang tidak mempunyai landasan yuridis maupun sosiologis yang argumentatif. Mengapa DPD harus diperkuat, lembaga perwakilan yang dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilu mempunyai mandat kedaulatan. Jimly Asshiddiqie²¹⁷ mengatakan dalam praktek kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan atau parlemen. Para wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat yang menentukan corak dan bekerjanya pemerintah, untuk mencapai tujuan negara. “Agar wakil rakyat bisa bertindak atas nama rakyat, wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri melalui pemilihan umum”. DPD RI dalam konstitusi ditentukan sebagai lembaga legislatif yang dipilih melalui Pemilu, jadi harus bisa berfungsi mengemban kedaulatan rakyat.

Tampaknya yang masih menjadi kesalahfahaman, hingga mengganggu pembentukan kesepakatan adalah seberapa jauh DPD akan dikuatkan kewenangannya. Apalagi jika teori yang digunakan adalah *strong bicameral*, yang sudah menjadi praktek ketatanegaraan di banyak negara. Secara teori, seperti menurut Kenneth Newton dan Jan W. Van Deth²¹⁸, selain *strong bicameral* juga ada bicameral yang lemah (*soft bicameral*). Bikameral kuat jika kedua lembaga perwakilan mempunyai kewenangan yang setara. Namun sistem ini jarang dipraktikkan karena bisa menimbulkan kebuntuan dalam sistem ketatanegaraan. Maka kemudian yang sering dipilih dalam praktek di beberapa negara adalah bikameral yang *soft*, majelis yang satu diposisikan sebagai lebih kuat dari yang lain, yang sering disebut sebagai bicameral asimetris. Kamar yang lebih lemah berfungsi sebagai pengontrol dan penyeimbang.

C. SAMPAI SEBERAPA KUAT

Banyak pertanyaan yang kemudian muncul, komitmen atau kesepakatan untuk memperkuat kewenangan DPD-RI tersebut sejauh mana, sampai seberapa kuat.

²¹⁷ Asshiddiqie, Jimly, 2015, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 414

²¹⁸ Newton, Kenneth & Jan W. Van Deth, 2016, Perbandingan Sistem Politik, Teori dan Fakta, Bandung : Nusamedia, 96-97

Berdasarkan laporan Badan Pengkajian MPR RI yang disampaikan pada rapat gabungan 22 Agustus 2016, rekomendasi terkait penataan kewenangan DPD, antara lain, kedudukan DPD, diusulkan untuk mengubah Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Karena Pasal 20 mengatur tentang DPR, sebagai alternatifnya dapat ditambahkan ayat dalam Pasal 22C, yang mengatakan bahwa, “Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.

Berkaitan dengan fungsi DPD, dengan menambahkan ayat dalam Pasal 22D, bahwa “Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, terbatas pada kepentingan daerah. Pasal 22D Ayat (1) diperbaiki sehingga berbunyi “DPD berhak mengajukan, membahas, dan memutuskan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”.

Sedangkan berkaitan dengan fungsi pengawasan, pengaturan dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 perlu dilakukan perubahan menjadi “Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menindaklanjuti hasil pengawasan tersebut”.

Dalam konteks untuk memerankan DPD dalam fungsi anggaran tidak hanya mengubah Pasal 22D ayat (1), akan tetapi penting juga meninjau kembali makna yang terdapat dalam Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945, yaitu penataan kewenangan DPD dalam konteks RUU APBN adalah “menyusun undang-undang tentang tata cara RUU APBN yang menetapkan keterlibatan DPD sejak awal dengan melakukan rapat dengan pemerintah”.

Konsep usulan Badan Pengkajian MPR RI ini, sejalan dengan kesimpulan Zain Badjeber²¹⁹ yang mengatakan penguatan DPD harus dilakukan dengan perbaikan pengaturannya dalam undang-undang, maupun dalam amandemen ulang UUD NRI 1945. Misalnya Pasal 22 D sejauh yang dianggap kurang tegas maksudnya, seperti penggunaan frasa “dapat mengajukan kepada DPR” rumusannya disamakan dengan Pasal 5 ayat 1 “presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”, dengan catatan bagi DPD terbatas pada substansi rancangan undang-undangan yang berkaitan dengan

²¹⁹ Badjeber, Zain, 2017, “Dewan Perwakilan Daerah Kini dan Akan Datang”, Jurnal Ketatanegaraan Volume 03/Juni,112

kepentingan otonomi daerah. Patut dicermati koherensi dengan pasal-pasal yang lain, karena seriap perubahan pasal atau ayat di konstitusi, bisa berkaitan dengan pasal atau ayat yang lain.

D. BUKAN BIKAMERAL SIMETRIS

Jika disimpulkan sebenarnya yang akan dituju dalam amandemen mendatang, bukan peranan DPD yang sejajar dengan DPR (bikameral simetris), atau yang sering disebut dengan *strong bicameralism*. DPD RI hanya minta kewenangan untuk terlibat sampai membuat keputusan di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan, namun terbatas pada bidang yang berkaitan dengan otonomi daerah. Kalau dilihat dari besar anggaran nasional saat ini, dana yang ditransfer ke daerah kurang dari 30 persen. Itulah gambaran kira-kira DPD hanya ikut mengurus keputusan atau kebijakan nasional sekitar 30 persen. Dan itu pun bukan memonopoli, hanya DPD sendiri yang mengurus masalah daerah, termasuk dana transfer daerah

Sementara DPR, kewenangannya yang sudah ada selama ini masih utuh seperti sedia kala. Termasuk di bidang otonomi daerah. Hanya saja jika penataan DPD ini nanti bisa diterima, dalam bidang yang menyangkut kepentingan daerah, DPR membahasnya bersama DPD sampai tuntas. Dengan kata lain, dalam soal masalah daerah, DPD ikut aktif dan mempunyai kewenangan penuh bersama-sama dengan DPR untuk membuat kebijakan di bidang legislasi dan anggaran, serta melakukan pengawasan secara maksimal.

Bahkan dampak baiknya bagi DPR, akan membantu untuk semakin produktif, misalnya di bidang legislasi. Dengan bantuan peran DPD, maka target legislasi, setidaknya yang menyangkut masalah daerah akan lebih cepat, karena peran aktif DPD. Di bidang anggaran DPD yang lebih instens berkomunikasi dengan masyarakat maupun pemerintah daerah, akan membantu agar obyek atau sasaran pembiayaan dari APBN, agar benar-benar sesuai dengan kepentingan atau aspirasi daerah. Di bidang pengawasan, DPD akan banyak membantu untuk mewujudkan pengelolaan keuangan di daerah agar jauh berbagai praktek pelanggaran hukum.

Secara substansi usulan amandemen dari DPD cukup moderat. Tidak lagi mewacanakan masalah bikameral yang kuat, kesejajaran dan kesetaraan antara DPD dengan DPR, dan sebagainya. Hingga kelompok DPD di MPR bisa lebih fokus lagi untuk mengumpulkan dukungan politik bagi substansi usulan yang sudah disederhanakan tersebut. Ini semua diharapkan melempangkan jalan penguata DPD yang sudah diperjuangkan sejak DPD periode pertama 2004-2009.

Amandemen terbatas, setidaknya selain reformulasi GBHN, penataan kewenangan MPR, kemungkinan besar akan disertai dengan usulan penataan atau penguatan DPD. Bisa juga bertambah dengan agenda terbatas lainnya. Semua terpulang pada para anggota MPR

sendiri, termasuk fraksi partai politik dan kelompok DPD. Secara prosedural, usul mana saja yang didukung minimal seperti anggota MPR itulah yang bisa dinyatakan sebagai agenda amandemen terhadap UUD NRI 1945.

Perubahan substansial, apalagi dengan amandemen konstitusi pada akhirnya bergantung kepada kehendak politik yang dominan, baik dalam kekuatan partai partai di parlemen maupun kehendak dan kepentingan pemerintah, terutama presiden. Seperti dikemukakan Robert Michels²²⁰, para pemimpin partai yang makin stabil cenderung tidak bisa diganggu-gugat. Para elite politik yang main mapan akan cenderung menjadi oligarki, yang menentukan banyak kebijakan dan keputusan strategis. Bahkan menurut Kuskridho Ambardi²²¹, untuk kasus Indonesia ketergantungan partai terhadap pemerintah terutama presiden juga sangat besar, terutama dari segi finansial, walaupun bukan dalam bentuk anggaran yang legal, tetapi pemanfaatan dana yang bersumber dari anggaran pemerintah.

Kesimpulan akhirnya, kemungkinan amandemen terbatas atau menyeluruh dan kapan waktunya tergantung pada kehendak elite politik, baik kemauan pemimpin partai maupun kehendak presiden sebagai pemimpin eksekutif, yang pengaruhnya sangat signifikan dalam menengttukan agenda, kebijakan, dan keputusan strategis kenegaraan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Badjeber, Zain, 2017, *Dewan Perwakilan Daerah Kini dan Akan Datang*, Jurnal Ketatanegaraan Volume 03/Juni
- Hamid, Ahmad Farhan, 2017, *DPD RI dan Masa Depan Demokrasi Indonesia*, Jurnal Ketatanegaraan Volume 03/Juni.
- Kuskridho Amardi, *Kompetisi atau Kartelisasi? Framework Teoretik Sistem Kepartaian Indonesia, dalam Ichlasul Amal, 2012, Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana
- Mahfud MD, Moh, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Remaja Grafindo Persada
- Marijan, Kacung, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: Prenadamedia

²²⁰ Michels, Robert, "Hukum Besi Oligarki" dalam Ichlasul Amal, 2012, Teori-Teori Mutakhir Partai Politik, Yogyakarta : Tiara Wacana, 45

²²¹ Kuskridho Amardi, "Kompetisi atau Kartelisasi ? Framework Teoretik Sistem Kepartaian Indonesia", " dalam Ichlasul Amal, 2012, Teori-Teori Mutakhir Partai Politik, Yogyakarta : Tiara Wacana, 212

Michels, Robert, *"Hukum Besi Oligarki" dalam Ichlasul Amal, 2012, Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana

Newton, Kenneth & Jan W. Van Deth, 2016, *Perbandingan Sistem Politik, Teori dan Fakta*, Bandung: Nusamedia.

Surbakti, Ramlan, 2010, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo.

04. RELEVANSI PENGUATAN DPD RI (SEBUAH STUDI PERBANDINGAN)

A. DASAR PEMIKIRAN

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang dilahirkan paska reformasi, melalui perubahan tahap ketiga UUD NRI Tahun 1945. Eksistensi DPD dirumuskan pada rumusan Pasal 2 ayat (1) sebagai berikut :

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Dengan keberadaan DPD tersebut, diharapkan dalam pembentukan undang-undang dan kebijakan nasional lainnya termasuk dalam kebijakan penganggaran dan pengawasan bisa mewakili kepentingan daerah sebagai imbalan peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang dipilih secara politis dengan realitas didominasi oleh provinsi padat penduduk, sehingga terbangun konsep saling melengkapi (*checks and balances*) dalam sistem ketatanegaraan.

Menurut John Pieris²²² agar terwujud sistem bikameral yang efektif dan berimbang, kedua kamar tersebut baik DPR maupun DPD harus mempunyai kedudukan yang setara sebagai lembaga negara seperti yang diatur dalam UUD NRI 1945. Kedua kamar sama-sama memiliki kekuasaan dan fungsi legislasi yang proporsional, tidak saling mengkooptasi tetapi justru saling mendukung, terutama dalam proses pembuatan undang-undang.

Gagasan utama pembentukan DPD sebagai upaya konstitusional untuk memperkuat otonomi daerah dengan mengakomodasi aspirasi dan memberi peran yang lebih besar pada daerah, dalam pengambilan keputusan dan kebijakan nasional, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan dan pembangunan daerah, dirumuskan pada Pasal 22 D.

Pasal 22D

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

²²² Pieris, John, 2017, “Sistem Bikameral Efektif dan Berimbang (Solusi Penguatan Kewenangan DPD RI”, Jurnal Ketatanegaraan, Volume 003/Juni, 245.

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Namun dengan pengaturan yang kurang tegas dalam konstitusi ditambah penjabaran lebih lanjut dalam undang-undang, menyebabkan gerak dan otoritas DPD untuk menjalankan fungsinya sebagai representasi daerah menjadi terbatas. Sementara harapan yang digantungkan oleh masyarakat daerah yang belum bisa dipenuhi oleh pemerintah maupun DPR terus membesar. Muncullah banyak aspirasi masyarakat, termasuk kalangan akademisi untuk memperkuat peran dan kewenangan DPD.

Kesadaran untuk memperkuat kewenangan DPD tersebut tertuang dalam Keputusan MPR RI Nomor 4 Tahun 2014, tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014. Dalam Keputusan tersebut ditegaskan bahwa MPR mempunyai kewenangan untuk melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertahankan sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara amendemen.

Juga disebutkan beberapa hal penting dalam sistem ketatanegaraan yang perlu ditata kembali antara lain penataan kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi untuk mengusulkan, membahas, menyetujui RUU tertentu, melaksanakan fungsi anggaran bersama DPR dan pemerintah, serta melaksanakan fungsi pengawasan atas undang-undang dimaksud.

B. PERMASALAHAN

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, kewenangan DPD RI ternyata sangat terbatas, sehingga kurang dapat berperan sebagai representasi daerah dalam mendorong pembangunan dan mengawal kepentingan daerah. Upaya memperluas kewenangan

tersebut perlu dilakukan penyempurnaan pasal-pasal yang mengatur DPD RI di dalam UUD NRI 1945. Misalnya penyempurnaan Pasal 22 D agar mencakup : *pertama*, pelaksanaan fungsi legislasi dari ketentuan yang “turut serta” menjadi bersama-sama dengan DPR dan pemerintah membahas, dan memutuskan khusus untuk undang-undang yang terkait kepentingan daerah; *kedua* dalam fungsi penganggaran bersama-sama dengan DPR dan pemerintah membahas dan memutuskan khusus untuk anggaran yang terkait kepentingan daerah; *ketiga* dalam fungsi pengawasan langsung tanpa melalui DPR terhadap pelaksanaan undang-undang maupun APBN, khususnya yang terkait dengan kepentingan daerah; *keempat* melaksanakan peran representasi daerah dalam berinteraksi dengan lembaga negara di tingkat nasional, maupun dalam berhubungan dengan kerjasama dengan negara lain.

Sebenarnya menurut Hajriyanto Y Thohari²²³, begitu penting dan sentralnya, maka desakan lahirnya lembaga perwakilan daerah yang benar benar kuat, baik di luar maupun di dalam sidang MPR waktu membahas amandemen UUD 1945. Bahkan desakan yang kuat mengharapkan DPD akan bisa mendukung lembaga DPR yang sudah ada , kalau perlu menjadi penyeimbang, sehingga menjadi dua kamar parlemen yang bekerja berdasarkan konsep *check and balances*. Karena resistensi dan penolakan yang juga a lot dalam pembahasan di MPR, akhirnya melahirkan kompromi pengaturan lembaga DPD seperti yang termuat dalam UUD NRI 1945, seperti yang ada saat ini. Keinginan untuk memperbaiki posisi konstitusioanal lembaga DPD RI juga kuat, dibutuhkan amandemen terhadap UUD yang berlaku saat ini. Namun sebelum amandemen bisa dilaksanakan, penguatan DPD bisa dilakukan ddengan intensifikasi peran yang bisa dilakukan melalui revisi undang-undang yang mengatur MPR, DPR, maupun DPD, dan melalui perubahan tata tertib masing-masing.

Karena itulah diperlukan untuk mengkaji kembali penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diletakkan dalam kerangka Penataan Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

Selain dengan menyerap aspirasi dan mempertimbangkan dukungan serta harapan masyarakat untuk memperkuat DPD RI, berbagai perbandingan dna pengalaman negara lain juga bisa memperkuat argumentasi penguatan tersebut.

Menurut Fatmawati²²⁴ sebagai parlemen DPD RI hanya mempunyai kewenangan legislasi yang terbatas. Hal ini disebabkan karena para anggota MPR yang merumuskan saat amandemen UUD 1945 mengkhawatirkan jika DPD di desain menjadi kamar yang kuat, di

²²³ Thohari, Hajriyanto Y, “Penguatan DPD RI : Ekstensifikasi Kewenangan atau Intensifikasi Kinerja”, *Jurnal Ketatanegaraan*, Volume 003/Juni, 96.

²²⁴ Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Jakarta : UI Press, 7

masa depan Indonesia bisa mengarah ke bentuk negara federalisme, karena banyak pakar yang berpendapat sistem parlemen dua kamar hanya cocok untuk sistem negara federal. Namun ternyata ada negara berbentuk republic kesatuan yang menerapkan sistem parlemen dua kamar, seperti Republik Prancis, Aljazair, Kongo, Mesir, Afrika Selatan, Taiwan, Afghanistan, Filipina, dan sebagainya. Sedangkan monarkhi kesatuan yang menganut sistem parlemen dua kamar seperti Inggris, Belanda, Jepang, Spanyol, Thailand, dan lain lain.

C. PERBANDINGAN DENGAN FILIPINA

Sistem parlemen Filipina, yakni Kongres terdiri dari DPR (*House of Representatives/Kapulungan ng mga Kinatawan ng Pilipinas*) dan Senat. *House of Representatives* maksimal terdiri atas 260 anggota, 208 dipilih langsung sementara 52 dipilih lewat sistem *Party List*. DPR memiliki kekuasaan eksklusif untuk mengusulkan undang-undang yang berkaitan dengan alokasi, penerimaan, tarif dan peningkatan hutang publik.

Sementara *Senate* terdiri atas 24 orang yang dipilih secara langsung untuk periode 6 tahun. Jabatan senator hanya untuk selama dua masa jabatan berturut-turut. Seorang senator adalah seorang warga negara asli yang lahir di Filipina dan pada saat hari pemilihan, paling sedikit berumur 35 tahun.

Senat Filipina (Filipino: *Senado ng Pilipinas*) adalah majelis tinggi dari Dewan Legislatif dua kamar Filipina. Berbeda dengan Senat AS, Senat Filipina terdiri atas 24 senator yang tidak dipilih dari suatu distrik atau wilayah tertentu. Mereka dipilih dalam sebuah pemilihan umum di seluruh negeri .

Setengah dari para senator dipilih setiap tiga tahun. Dengan cara ini, Senat menjadi sebuah lembaga yang sinambung. Senat adalah satu-satunya lembaga yang diberi wewenang untuk mengesahkan perjanjian. Senat Filipina ikut menyetujui undang-undang.

D. PERBANDINGAN DENGAN THAILAND

Parlemen atau Majelis Nasional Thailand terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Masa bakti setiap anggota Dewan Perwakilan adalah empat tahun. Dewan Perwakilan terdiri dari 480 anggota, 400 dipilih langsung dari distrik pemilihan dan sisanya berasal dari nama-nama yang diajukan partai.

Senat Thailand (*Wutthisapha*) merupakan majelis tinggi dari Majelis Nasional, lembaga legislatif Kerajaan. Menurut Konstitusi 2007 , the Senat merupakan kamar perwakilan non politik yang terdiri dari 150 anggota. Sebanyak 76 Senator langsung mewakili provinsi termasuk Bangkok. Sedangkan 74 anggota lainnya dfipilih oleh Komisi

seleksi Senat untuk mewakili berbagai kelompok kepentingan. Senator menjabat selama 6 tahun.

Walaupun Thailand merupakan negara kerajaan, namun Senat juga mempunyai kewenangan legislasi untuk menerima atau menokah rancangan undang-undang. Jika RUU ditolak Senat, RUU tersebut ditahan selama 180 hari, sebelum dikembalikan ke DPR. Fungsi utama *Wuthisapha* melegalisasi RUU yang sudah diproses oleh DPR (*Sapha Phuthaen Ratsadon*). *Senat* tidak punya kewenangan menginisiasi RUU), memonitor administrasi negara, menominasikan pejabat-pejabat yudikatif, memecat politisi negara yang korup. Setiap anggota *Wuthisapha* punya hak bertanya setiap menteri. Jika *Sapha Phuthaen Ratsadon* bubar, maka kuasa membuat UU ada di tangan *Wuthisapha* ini

Namun karena gejolak politik di Thailand Senat dibubarkan oleh pemerintah militer Bulan Mei 2014.

E. Realitas DPD Saat Ini

Di tengah keraguan relevansi kehadirannya, DPD sudah menorehkan peran konstitusionalnya. Misalnya di bidang legislasi, telah cukup banyak rancangan undang-undang yang disiapkan, dan tidak sedikit yang masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas)²²⁵. Bahkan sebagian usul inisiatif tersebut sudah disahkan sebagai undang-undang, bahkan sebagai undang-undang yang posisinya cukup strategis. Salah satu contoh adalah lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2014, tentang Kelautan yang menjadi tonggak sejarah kebangkitan Indonesia sebagai negara maritim. Undang-undang ini menegaskan Indonesia sebagai negara kepulauan menterjemahkan Pasal 25 UUD NRI 1945, “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas, dan hak-haknyaditetapkan dengan undang-undang”. Sebelumnya DPD RI juga telah menghasilkan inisiatif pembentukan undang-undang yang kemudian disahkan menjadi UU 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Di bidang pengawasan, DPD RI²²⁶ sudah membuat sejarah dalam parlemen Indonesia, dengan menggunakan hak bertanya kepada pemerintah. DPD mempunyai hak bertanya karena diatur dengan undang-undang, sementara hak bertanya yang dipunyai DPR RI langsung dicantumkan dalam undang-undang dasar. Ironisnya hak bertanya DPR kepada presiden tersebut, terhitung sejak era Orbe Baru sampai era reformasi sekarang ini, belum pernah digunakan.

²²⁵ Setjen DPD RI, 2017, *Kebangkitan Indonesia Menjadi Negeri Maritim, Peran Serta DPD dalam Penyusunan dan Pengesahan UU Kelautan*, Jakarta : Setjen DPD RI, 29.

²²⁶ Dewan Perwakilan Daerah, 2015, *Senator Bertanya, Catatan Penggunaan Hak Bertanya Anggota DPD RI Kepada Presiden RI*, Jakarta : DPD RI, xv

Dr. (HC) AM Fatwa adalah pelopor penggunaan hak bertanya, dengan dukungan sejumlah anggota DPD yang lain. Hak Bertanya tentang Kebijakan Moda Transportasi Kendaraan Bernotor Roda Empat, yang Hemat Energi dan Harga Terjangkau, disahkan dalam paripurna DSP RI 25 Oktober 2013. Presiden melalui Menko Perekonomian Hatta Rajasa, bersama Menteri Perhubungan EE Mangindaan, dan Menteri Perindustrian MS Hidayat, menjawab pertanyaan tersebut pada 19 November 2013.

Hak bertanya juga digunakan lagi oleh AM Fatwa dan kawan kawan, kembali menggunakan hak bertanya kepada presiden tentang pertama landasan hukum pemerintah dalam menentukan harga BBM, kedua mengenai aplikasi bantuan social pemerintah melalui kartu Indonesia Pintar, Kartu Indonesia Sehat, dan Kartu Keluarga Sejahtera dari pengalihan subsidi BBM, ketiga kebijakan energi nasional, keempat tentang cadangan strategis dan penyangga energy nasional, serta kelima alokasi pengalihan subsidi BBM, pada 28 Januari 2015, dan diteruskan ke Presiden tanggal 13 Februari 2015. Presiden menjawab hak bertanya tersebut melalui Menteri Koordinator Perkonomian Sofyan A. Djalil dan Menteri Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Puan Maharani pada 18 Februari 2015.

Hak Bertanya masih digunakan lagi oleh anggota DPD227, antara lain Achmad Mawardi (Jatim), Ahmad Muqowam (Jateng), AM. Fatwa dan Fahira Idris (DKI), Ajiep Padindang (Sulawesi Selatan), H. Ayi Hambali (Jabar), Marhany VP Pua (Sulawesi Utara), Lalu Suhaimi Ismy (NTB), dan lain-lain, tentang Kereta Api Cepat Jakarta-Bandung. Pendapat itu disampaikan dalam Rapat Paripurna Luar Biasa 29 Januari 2016. Pemerintah dalam hal ini Presiden RI saat memberi jawaban diwakili oleh Menteri BUMN Rini Soemarno, dan jajarannya. Rapat berlangsung cukup panas, karena mayoritas anggota menolak proyek KA cepat yang ditangani oleh perusahaan dari Cina itu.

F. PENATAAN KE DEPAN

Menurut Zen Zanibar (2015), visi dibentuknya DPD seperti telah dikemukakan dan terlepas dari latar belakang *bargaining* antara fraksi terbesar seperti juga diuraikan sebelumnya adalah mengawal otonomi yang diperkuat di tingkat kabupaten/kota. Oleh karena itu memerlukan DPD yang kuat untuk menjaga agar semua produk parlemen dan kebijakan Presiden berpihak kepada kepentingan daerah agar tidak terus menerus digerus oleh kepentingan politik Jakarta. Dengan kata lain memperkuat DPD untuk mengimbangi kolaborasi DPR dengan Presiden yang berorientasi kepada politik Pusat.

²²⁷ Pos Kota News, 2016, "Mayoritas Anggota DPD RI Menolak Proyek KA Cepat Jakarta-Bandung", Jumat, 29 Januari

Idealnya, kehadiran DPD dalam parlemen dirancang untuk meningkatkan peran lembaga legislatif sebagai representasi rakyat dan daerah. Namun demikian, disamping adanya perubahan positif dalam sistem ketatanegaraan sebagai buah reformasi, harus diakui bahwa perubahan empat tahap UUD NRI Tahun 1945 juga menyisakan beberapa persoalan dalam penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan, khususnya pelaksanaan mekanisme *check and balances* antar cabang kekuasaan negara. Salah satu contohnya adalah permasalahan hubungan legislasi antara DPR dan DPD, dimana tindaklanjut dari produk DPD tersebut tergantung dari DPR, apakah akan ditindaklanjuti atau tidak. Hal ini meliputi: penyusunan dan pembahasan RUU, tindaklanjut pandangan/pendapat dan pertimbangan atas RUU, serta pengawasan atas pelaksanaan UU terkait dengan bidang tugas DPD. Dalam beberapa hal, pola hubungan ini dapat menjadi salah satu indikasi bahwa ada yang perlu dibenahi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Karenanya perubahan lanjutan terhadap UUD NRI Tahun 1945 merupakan kebutuhan untuk mengatasi persoalan bangsa demi mewujudkan Indonesia masa depan yang lebih baik.

Berdasarkan penelitian Reza Pahlevi (2011), dapat disimpulkan masalah yang harus segera diselesaikan yang diantaranya adalah ketidakkonsistenan para wakil rakyat dalam perjalanan menuju terciptanya negara yang demokratis pada pasca reformasi 1998, sehingga kelahiran DPD yang diharapkan dapat merealisasikan konsep *Check and balance* antara lembaga negara khususnya antara DPD dengan DPR. Seolah ketakutan *controlling* yang besar dari DPD terhadap DPR seolah menjadi musuh bersama para politisi pada saat itu. Kemudian upaya untuk melemahkan kewenangan DPD dalam UUD 1945 pun menjadi strategi mereka. Kemudian juga beberapa hal yang kaitannya dengan kewenangan DPD yang diatur dalam UUD 1945 merupakan masalah urgen sehingga harus segera ditindaklanjuti, yang mana dalam hal ini fungsi dan peran DPD sama sekali tidak bertaring atau menjadi "Macan Ompong" pada keberlangsungan dan keberadaannya di ketatanegaraan Indonesia.

Penguatan Dewan Perwakilan Daerah harus ditempatkan pada konteks Menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dinamika politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dikatakan telah melewati masa adaptasi. Pola-pola hubungan antar lembaga negara relatif cukup stabil sehingga evaluasi dilakukan dalam situasi yang kondusif. Melalui reformasi baik di ranah legislatif, eksekutif, maupun legislatif, implementasi tata hubungan antar lembaga mulai terlihat. Dalam lembaga legislatif misalnya, beberapa kalangan menilai bahwa DPD RI, yang semula diniatkan untuk memberikan keseimbangan bagi DPR untuk menciptakan mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*) antarkamar dalam parlemen, belum mampu memenuhi harapan karena interaksi antarkamar memang tidak didesain untuk memberi penguatan kepada DPD RI. Sering dikatakan bahwa DPD RI hanya sebagai "aksesoris demokrasi", yang

sekedar untuk memenuhi tuntutan reformasi. Memang, tensi hubungan konstitusional antara DPR dengan DPD perlu dibenahi dalam skala kepentingan yang lebih luas, yakni untuk menciptakan mekanisme *check and balances* dalam sistem bikameral yang lebih efektif. Namun, harus disadari pula bahwa memperkuat DPD RI dalam situasi seperti sekarang ini bukanlah perkara mudah. Dibutuhkan berbagai macam langkah dan insentif agar DPR, sebagai wakil partai politik dan populasinya untuk bersama-sama mengupayakan terjadinya amandemen, khususnya pada pasal-pasal yang berkaitan dengan wewenang dan fungsi DPD.

G. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Semangat **menghadirkan lembaga DPD untuk mewujudkan** mekanisme *check and balances* ini dapat dilakukan melalui penyempurnaan konstitusi agar lebih sesuai dengan kebutuhan bangsa dan berorientasi masa depan, sehingga perubahan konstitusi tidaklah cukup dilakukan secara parsial melainkan harus secara komprehensif. Dengan kata lain, penataan kembali terhadap sistem ketatanegaraan tidak cukup dipahami secara sempit dalam lingkungan lembaga legislatif saja melainkan menyangkut seluruh cabang-cabang kekuasaan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Menurut Aji Sofyan Effendi, **walaupun** belum ada jaminan sistem dua kamar akan lebih baik dibandingkan dengan sistem satu kamar, namun dengan kehadiran DPD ini diharapkan membawa perubahan mendasar paling tidak terhadap komposisi di MPR dengan adanya representasi yang melembaga. DPD diharapkan menjadi representasi penduduk dalam satu wilayah tertentu yang akan mewakili kepentingan wilayah tersebut dalam proses pengambilan keputusan.

Dengan perbandingan pengalaman Filipina, dan Thailand, ternyata keduanya mempunyai Senat, dengan variasi masing-masing. Namun semuanya menempatkan Senatnya dalam posisi yang kuat dalam pembentukan undang-undang. Karenanya ini bisa menjadikan motivasi untuk memperbaiki posisi DPD RI secara konstitusional.

Karena rumusan UUD 1945 baru sama sekali tidak mencerminkan konsep sistem perwakilan dua kamar. MPR mempunyai anggota dan lingkungan wewenang sendiri, demikian pula DPR dan DPD dan DPD bukan badan legislatif penuh, hanya berwenang mengajukan dan membahas rancangan UU di bidang tertentu saja, karenanya diperlukan perbaikan regulasi di tingkat konstitusi.

Inti rekomendasi mengenai penataan DPD RI untuk memberi kewenangan di bidang legislasi, pengawasan, dan anggaran secara penuh, walaupun terbatas pada bidang yang

berkaitan dengan penguatan otonomi daerah. Menurut Sulaiman²²⁸ tuntutan penguatan DPD ini sudah didahului dengan keputusan Mahkamah Konsitusi yang merupakan pesan penting bahwa kewenangan yang diberikan kepada DPD RI baik di bidang legislasi, pengawasan, maupun anggaran belum bisa dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan. Bahkan Yuhana²²⁹ menilai agenda penting dalam penataan sistem perwakilan bukan saja dengan memperkuat tugas dan wewenang DPD, tetapi juga memperjelas sistem perwakilan yang dianut republik ini, apakah unikmereal atau bikameral sehingga eksistensinya secara politik ataupun kepentingan daerah akan mampu menjawab persoalan-persoalan yang dibutuhkan oleh rakyat. Lubis²³⁰ melihat ketika pintu perubahan UUD 1945 sudah mulai dibuka pasal 22D harus diusulkan untuk disempurnakan sehingga kewenangan konstitusional DPD RI bisa diperkuat dan diperluas.

Penguatan DPD dan MPR juga ditelaah oleh Nelman Kusuma²³¹ dengan kesimpulan bahwa kewenangan MPR, DPR, dan DPD yang diatur menurut UUD NRI 1945 belum mencerminkan prinsip keseimbangan, kesetaraan, dan keserasian dalam menalakan fungsi legislasi, pengawasan, dan bujeting. Kewenangan MPR dibatasi hanya pada mengubah dna menetapkan UUD. DPR diberi kewenangan yang kuat pada tiga fungsi tersebut, dan kewenangan DPD hanya terbatas membahas hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, padahal ketiga lembaga tersebut memiliki kedudukan yang sederajat sebagai lembaga tinggi negara. Model parlemen Indonesia yang terdiri dari MPR, DPR, dan DPD belum dikualifikasikan sebagai model yang lazim seperti model monokameral, dwikameral, atau trikameral, sehingga banyak menimbulkan tafsir yang berbeda. Karena itu dibutuhkan pengaturan kewenangan lembaga parlemen yang seimbang, MPR diposisikan sebagai lembaga *joint session*. Di bidang legislasi DPR diberi hak untuk membuat undang-undang, DPD diberi hak menyetujui atau tidak menyetujui (hak veto) dari undang-undang tersebut. Atau menggunakan sistem bikameral antara DPR dan DPD. Karenanya diperlukan amandemen Undang-Undang Dasar.

DAFTAR PUSTAKA

Aji Sofyan Efendi, 2015, *Penguatan Peran dan Fungsi DPD dalam Perspektif Pemasaran*, Seminar DPD, Balikpapan

²²⁸ Sulaiman, King Faisal, 2013 Sistem Bikameral dalam spektrum Lembaga Parlemen Indonesia, Yogyakarta, UII Press, hal 277

²²⁹ Yuhana,Abdy, 2013, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Bandung, Fokus Media, hal 162

²³⁰ Lubis, Todung Mulya, 2016 "Relevansi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Demokrai dan Negara Hukum", pidato Lustrum XIII Fakultas Hukum Andalas, 25 Agustus.

²³¹ Kusuma, Nelman, 2014, Sistem Parlemen dalam Perspektif Ketatanegaraan di Indonesia, Yogyakarta Genta Publishing, hal 201

Dewan Perwakilan Daerah, 2015, *Senator Bertanya, Catatan Penggunaan Hak Bertanya Anggota DPD RI Kepada Presiden RI*, Jakarta : DPD RI, xv

Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press.

Lubis, Todung Mulya, 2016, *Relevansi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Demokrasi dan Negara Hukum*, pidato Lustrum XIII Fakultas Hukum Andalas, 25 Agustus.

Pieris, John, 2017, *Sistem Bikameral Efektif dan Berimbang (Solusi Penguatan Kewenangan DPD RI)*, Jurnal Ketatanegaraan, Volume 003/Juni.

Pos Kota News, 2016, "Mayoritas Anggota DPD RI Menolak Proyek KA Cepat Jakarta-Bandung", Jumat, 29 Januari

Setjen DPD RI, 2017, *Kebangkitan Indonesia Menjadi Negeri Maritim, Peran Serta DPD dalam Penyusunan dan Pengesahan UU Kelautan*", Jakarta : Setjen DPD RI, 29.

Pahlevi, M. Reza, 2011, *Urgensi penguatan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah*, skripsi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Sulaiman, King Faisal, 2013, *Sistem Bikameral dalam spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.

Thohari, Hajriyanto Y, *Penguatan DPD RI: Ekstensifikasi Kewenangan atau Intensifikasi Kinerja*, Jurnal Ketatanegaraan, Volume 003/Juni

Yuhana, Abdy, 2013, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung, Fokus Media, hal 162

Zen Zanibar MZ, 2015, *Menata Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Seminar MPR Universitas Sriwijaya Palembang

BAGIAN KEENAM

**PENATAAN KEKUASAAN
KEHAKIMAN**

01. MAHKAMAH AGUNG, *JUDICIAL REVIEW*, DAN HIRARKI PER U U AN

A. SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia sebagai negara hukum modern, yang menerapkan sistem konstitusional, pengelolaan negara maupun pemerintahannya mendasarkan pada model *rule of law* atau *rechstaats* yang berbasis pada sistem perundang-undangan. Menurut Kelsen²³², sistem perundang-undangan di suatu negara, disusun secara hirarkis, berturut-turut dari yang norma paling tinggi, dan diterjemahkan pada norma detil yang lebih rendah. Dengan menempatkan norma dasar sebagai postulat utama, konstitusi merupakan kumpulan norma kenegaraan tertinggi dalam sistem hukum nasional. Konstitusi selain bernilai sebagai norma hukum substansial, juga bisa menjadi hukum positif yang secara prosedural menjadi rujukan hukum positif yang ada di bawahnya, misalnya undang-undang atau peraturan daerah.

Dalam sistem perundangan-undangan di suatu negara, harus tersusun bangunan hukum yang sistematis, konsisten, dan dijaga secara yuridis. Gagasan besar dan ideal yang tertampung dalam norma dasar (*grundnorm*) suatu bangsa akan diterjemahkan dalam sistem hukum positif yang lebih operasional. Seperti konstitusi Amerika Serikat, yang merupakan konstitusi tertulis pertama di dunia, menurut Paulsen²³³, konstitusi AS dijiwai oleh semangat *Declaration of Independence*, yakni “*the ultimate right of the people to freely self-government, protective of their natural rights*”. Dan dalam pembukaan konstitusi AS kemudian ditegaskan untuk “*establish justice, provide for the common defence, promote the general welfare...*”

Di Indonesia, hirarki perundang-undangan mulai diatur dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor XX/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam Memorandum DPR GR, 5 Juli 1966 tersebut, antara lain disebutkan Pancasila, sebagai sumber dari segala sumber hukum. Sedangkan bentuk-bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan mulai dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945; Ketetapan MPR; Undang-undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Keputusan Presiden; Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti : Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya. Juga disebutkan “Sesuai dengan

²³² Kelsen, Hans, 2006, Teori Umum tentang Hukum dan Negara, terjemahan dari *General Theory of Law and State*, Bandung : Nusamedia, 180

²³³ Paulsen, Michael Stokes & Luke Paulsen, 2015, *The Constitution, An Introduction*, New York : Basic Book, 4-5

sistim konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan autentik Undang-Undang Dasar 1945, bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-perundangan bawahan dalam Negara”. Juga ditegaskan “sesuai pula dengan prinsip negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya”.

Tap XX/MPRS/1966, kemudian digantikan oleh Tap III/MPR RI/2000, tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan. Dalam Pasal 1(3) disebutkan “sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945”. Dalam Pasal 2 disebutkan “tata urutan peraturan perundangundangan Republik Indonesia adalah : 1. Undang-Undang Dasar 1945; 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; 3. Undang-Undang; 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu); 5. Peraturan Pemerintah; 6. Keputusan Presiden; 7. Peraturan Daerah”.

Undang-undang Nomor 10/2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengubah hirarki dan tata urut norma hukum positif di Indonesia. Dalam Pasal 7 (1) diatur Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan meliputi : “a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; c. Peraturan Pemerintah; d. Peraturan Presiden; e. Peraturan Daerah”. Dalam ayat (2) menerangkan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah meliputi: “a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur; b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota; c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya”.

Berdasarkan Pasl 7 UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memperbaiki UU10/2004, disebutkan bahwa Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- Peraturan Pemerintah;

- Peraturan Presiden;
- Peraturan Daerah Provinsi; dan
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Yang menarik dari berbagai perubahan dan penyempurnaan peraturan pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari Ketetapan MPRS, Ketetapan MPR RI, sampai dalam undang-undang, yang menarik adalah posisi peraturan daerah, baik untuk provinsi maupun kabupaten kota. Pada Tap XX/MPRS/166 nomenklatur peraturan daerah tidak dimunculkan. Pada UU 10/2004, posisi peraturan daerah baik provinsi maupun kabupaten/provinsi tidak diposisikan secara hirarkis. Namun pada UU 12/2011, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota secara hirarkis ditempatkan di bawah Perda provinsi.

Menurut Jimly Ashiddiqie²³⁴, peraturan daerah (Perda) itu laksana undang-undang di tingkat nasional, atau dikenal sebagai *local statute* atau *locale wet*. Bahkan kalau di negara federasi dikenal konsitusi local atau negara bagian, yang disebut local constitution, atau locale grondwet. Karena itu peraturan daerah bisa disebut sebagai undang-undang bersifat local, jika dilihat dari organ yang membentuknya, yakni esekutif dan legislative di tingkat pemerintah daerah. Karena itu pengujiannya juga harus melalui judicial review dengan melibatkan peranan hakim yang obyektif dan imparisial sebagai pihak ketiga.

B. KEWENANGAN JUDICIAL REVIEW MAHKAMAH AGUNG

Sistem hukum bergerak dinamis menyesuaikan dengan berbagai perubahan masyarakat. Untuk menjaga agar hukum tetap valid, termasuk mengantisipasi jika ada kesengajaan untuk membengkokkan konsistensi hukum, dibutuhkan lembaga koreksi. Dalam sistem hukum Inggris misalnya, seperti yang disebutkan oleh Crabbe²³⁵, dengan konsep dasar "*judge made law*", diperkenalkan lembaga koreksi perundang-undangan dengan sistem "*law reform*", antara lain dengan membentuk *Law Reform Committee*. Law Reform ini di dalam terminologi hukum juga disebut sebagai judicial review.

Koreksi atau penyempurnaan hukum ini ada beberapa model menyesuaikan dengan perkembangan praktek dan pengalaman di berbagai negara. Menurut Putera Astomo²³⁶, ada model *constitutional review*, *political review*, *administrative review*, dan *judicial review*. Pelaksananya ada yang lembaga khusus yang dibentuk untuk itu, seperti Mahkamah

²³⁴ Ashiddiqie, Jimly, 2010, Perihal Undang-Undang, Jakarta : Rajawali Pers, 63-71

²³⁵ Crabbe, VCRAC, 1993, Legislative Drafting, London : Cavendish, 201

²³⁶ Astomo, Putera, 2018, Ilmu Perundang-undangan, Depok : Rajawali Pers, 143

Konstitusi, atau memanfaatkan lembaga-lembaga peradilan yang sudah ada seperti Mahkamah Agung.

Judicial Review, yang di Indonesia diterjemahkan sebagai uji materiil adalah tindakan untuk mengoreksi jika ada produk aturan perundang-undangan atau hukum positif yang secara hirarkis bertentangan dengan aturan hukum yang ada di atasnya. Mahkamah Agung di banyak negara yang biasanya diberi wewenang oleh konstitusi untuk melakukan proses pengujian tersebut. Saat ini banyak negara yang secara khusus membentuk lembaga peradilan yang ditugasi menguji undang-undang jika bertentangan dengan konstitusi, yakni mahkamah atau dewan konstitusi. Namun di sebagian negara yang lain tetap menumpukan tugas pengujian peraturan perundang-undangan tersebut di lembaga Mahkamah Agungnya.

Di Indonesia pernah memberi kewenangan pada lembaga legislatif dalam hal ini MPR untuk menguji jika ada undang-undang yang bertentangan dengan Undang Undang Dasar atau bertentangan dengan Ketetapan MPR, sejalan dengan tata urutan yang secara hirarkis ditetapkan dan Tap XX/MPR RI/2000. Dalam Tap XX/2000 Pasal 5 disebutkan “ (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (2) Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang; (3) Pengujian dimaksud ayat (2) bersifat aktif dan dapat dilaksanakan tanpa melalui proses peradilan kasasi. (4) Keputusan Mahkamah Agung mengenai pengujian sebagaimana dimaksud ayat (2) dan ayat (3) bersifat mengikat”.

Undang-Undang Dasar 1945, setelah diamandemen menegaskan kewenangan *judicial review* ini pada Pasal 24 A. Dalam ayat (1) disebutkan “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.” Sedangkan untuk khusus pengujian undang-undang terhadap konstitusi, kewenangannya diberikan pada Mahkamah Konstitusi. Pasal 24C(1) mengatur “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat 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.

Walaupun hak uji Mahkamah Konstitusi dengan batu uji undang-undang dasar datang belakangan, namun dalam praktek hukum di Indonesia justru lebih cepat menjadi sarana masyarakat untuk memperjuangkan keadilan, dalam penyelenggaraan negara. Sementara uji material di Mahkamah Agung justru menjadi kontroversi penegakan hukum yang berkepanjangan. Inilah mungkin yang menyebabkan dalam Tap III/2000 Pasal 5 (3) perlu menyebutkan “Pengujian dimaksud ayat (2) bersifat aktif dan dapat dilaksanakan

tanpa melalui proses peradilan kasasi. (4) Keputusan Mahkamah Agung mengenai pengujian sebagaimana dimaksud ayat (2) dan ayat (3) bersifat mengikat". Hal ini juga ditegaskan lagi dalam UU Nomor 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, dan UU 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.

Ini cerminan politik hukum yang mendorong Mahkamah Agung tidak perlu menunggu ada proses kasasi untuk bisa menguji peraturan perundang-undangan. Walaupun juga ada alasan lain, karena yang selama ini sering keberatan atas kasus peraturan daerah adalah pemerintah pusat, muncul pertanyaan apakah pemerintah pusat mempunyai *legal standing* untuk mengajukan *judicial review*.

Konsekuensi logis dari pemberian hak uji materi secara definitif pada Mahkamah Agung, hanya untuk peraturan di bawah undang-undang, sekaligus menegaskan bahwa hanya undang-undang yang bisa digunakan sebagai batu uji terhadap peraturan di bawah undang-undang. Dengan demikian untuk kasus peraturan daerah, tidak bisa dipersoalkan secara yuridis jika bertentangan dengan peraturan lain di bawah undang-undang, misalnya dengan peraturan pemerintah atau dengan peraturan presiden.

C. DINAMIKA KEWENANGAN *JUDICIAL REVIEW* OLEH MA

Sebagai instrumen untuk menjaga satu sistem hukum yang konsisten, *judicial review* mempunyai posisi yang sangat strategis. Posisi ini penting, karena sekaligus bisa menjadi koreksi dan penyeimbang (*check and balances*) terhadap keputusan legislative maupun eksekutif. Namun tafsir terhadap kewenangan Mahkamah Agung, dan batasan kewenangan yang bisa dilakukan menjadi problematika tersendiri. Pada UUD NRI 1945, Pasal 24 A ayat (1) disebutkan "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang," Kalau melihat rumusan ini bukan hanya mengatur soal kewenangan, sekaligus dengan tegas menyebutkan batu ujinya, yakni undang-undang. Ini sejalan dengan konsep *judicial review* yang diberikan pada Mahkamah Konstitusi, untuk menguji undang-undang dengan batu uji Undang-Undang Dasar.

Jadi semua pengujian yang dilakukan oleh MA harus menggunakan tolok ukur undang-undang, dalam menguji semua produk perundang-undangan di bawah undang-undang. Dengan kata lain peraturan di bawah undang-undang tidak boleh dijadikan batu uji, untuk meenytakan tidak berlaku peraturan di bawah undang-undang lainnya. Ternyata MA sendiri tidak selalu menjadikan undang-undang sebagai batu uji. Contoh putusan

Mahkamah Agung RI²³⁷ tentang uji materiil, yang menggunakan undang-undang sebagai batu uji antara lain Putusan MA 23 Maret 2001 No. 03 P/HUM/2000, tentang permohonan uji materiil terhadap Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Putusan ini menyatakan bahwa PP No. 19/2000 tidak sah dan tidak berlaku untuk umum, dengan pertimbangan yuridis dan filosofis PP bertentangan atau mengesampingkan ketentuan *primary rule*, yaitu UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Ada juga contoh lain misalnya, Putusan MA, 9 September 2002 tentang permohonan uji materiil terhadap PP 110/2000 tentang kedudukan keuangan DPRD. Para Pemohon mendalilkan bahwa PP tersebut bertentangan dengan UU No. 4 tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR, DPRD pasal 34 ayat(2), (3), (5) serta UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 19 dan 21 yang mengatur tentang penentuan anggaran DPRD adalah merupakan wewenang DPRD yang bersangkutan, bukan diatur dengan PP. Permohonan ini dikabulkan dengan menyatakan batal PP 110/2000.

Dalam kasus yang lain ternyata putusan MA, 7 Pebruari 2002 tentang permohonan hak uji materiil terhadap Perda Kabupaten Berau No. 2/2001 tentang Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet, ternyata tidak menggunakan batu uji undang-undang. Perda tersebut dianggap bertentangan dengan PP 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Propinsi sebagai Daerah Otonom, di mana kewenangan pemberian ijin pengelolaan burung walet ada pada Dirjen Perlindungan Hutan dan Konservasi Dephut, yang beralih pada Kabupaten/Kota. Permohonan ini dikabulkan dengan menyatakan bahwa Perda tersebut tidak sah dan tidak berlaku untuk umum.

Konsekuensi undang-undang sebagai batu uji seperti bunyi pasal 24 A ayat 1 UUD NRI 1945, maka tata urutan hirarki peraturan perundang-undangan yang terakhir termuat dalam UU 12/2011 menjadi tidak konsisten. Dengan penulisan secara hirarkis, di bawah undang-undang ada peraturan pemerintah dan peraturan presiden, memberi legitimasi bahwa peraturan daerah memang bisa diuji dengan menggunakan PP maupun Perpres sebagai batu uji.

Dinamika dan kontroversi proses uji materiil di MA inilah yang mungkin menyebabkan pemerintah mencari jalan pintas. Sejak UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, pembuat undang-undang menyiasati ketentuan *judicial review* untuk peraturan di bawah undang-undang dengan mengatur pada Pasal 145 sebagai berikut:

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.

²³⁷ Ujang Abdullah, 2006 "Hak Uji Materiil di Bawah Undang-undang", disampaikan pada Diklat Calon Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara angkatan XIX, Batu-Malang, 27 Nopember.

- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundangundangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
- (6) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
- (7) Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Ketentuan ini dikuatkan lagi dan dipertegas dalam UU 23/2014, pasal 251, bahkan disertai dengan berbagai sanksi yang lebih rinci seperti berikut:

- (1) Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
- (2) Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.
- (4) Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (5) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.

(6) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud.

(7) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima.

(8) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/wali kota diterima.

Pemberian kewenangan pada pemerintah dalam hal ini eksekutif untuk membatalkan Perda yang merupakan produk legislatif, bertentangan dengan Pasal 24A ayat 1 UUD NRI 1945. Karena itu King Saisal Sulaiman²³⁸ menilai, mekanisme *executive review* dalam proses penyelesaian konflik antara pertauran daerah dengan ketentuan yang lebih tinggi tetap bisa dipandang sebagai tindakan yang inkonstitusional.

D. MEMPERKUAT KEWENANGAN MA

Menggunakan pasal 251 UU 23/2014 itu secara serentak pemerintah membatalkan ribuan Perda dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Presiden Joko Widodo²³⁹ mengumumkan, Kementerian Dalam Negeri sudah membatalkan sebanyak 3.143 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Peraturan-peraturan tersebut dianggap bermasalah, karena menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi. Selain itu, peraturan tersebut dianggap menghambat proses perizinan dan investasi serta menghambat kemudahan berusaha.

Mahkamah Konstitusi (MK)²⁴⁰, ternyata kemudian memutuskan bahwa frasa "perda provinsi dan" yang tercantum dalam Pasal 251 Ayat 7, serta Pasal 251 Ayat 5 Undang-Undang 23/2014 tentang Pemerintahan daerah, bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak

²³⁸ Sulaiman, King Faisal, 2014, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 123.

²³⁹ Kompas.com, 2016, "Jokowi: 3.143 Perda Bermasalah Telah Dibatalkan", 13 Juni.

²⁴⁰ Kompas.com, 2017, "Putusan MK Cabut Kewenangan Mendagri Batalkan Perda Provinsi", 14 Juni

mempunyai kekuatan hukum mengikat. Ini merupakan putusan MK atas uji materi Nomor 56/PUU-XIV/2016 tanggal 14 Juni 2017 terkait pembatalan perda oleh gubernur dan menteri. Pemohon mengajukan uji materi terhadap Pasal 251 Ayat 1, 2, 7 dan 8 UU Nomor 23 Tahun 2014. Dengan adanya putusan MK ini, maka Menteri Dalam Negeri tidak lagi bisa mencabut perda provinsi. MK dalam pertimbangannya mengacu pada Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017 lalu. Dalam putusan Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 itu disebutkan bahwa Pasal 251 Ayat 2, 3, dan 4 UU Pemda sepanjang mengenai perda kabupaten/kota bertentangan dengan UUD 1945. Dalam putusan itu juga MK menyatakan, demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945 menurut Mahkamah, pengujian atau pembatalan perda menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung. "Oleh karena dalam Pasal 251 Ayat 1 dan Ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur mengenai pembatalan perda provinsi melalui mekanisme executive review maka pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017 berlaku pula untuk permohonan para pemohon a quo. Sehingga Mahkamah Berpendapat, Pasal 251 Ayat 1 dan 4 UU 23/2013 sepanjang frasa ' Perda Provinsi dan' bertentangan dengan UUD 1945," demikian bunyi putusan MK.

Penegasan kewenangan *judicial review* ke MA ini melahirkan banyak implikasi. Pertama MA hanya berwenang menguji peraturan perundangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, tidak bisa menggunakan peraturan pemerintah, peraturan presiden, maupun perda sebagai batu uji. Bangunan hirarki perundang-undangan berdasarkan UU 12/2012 menjadi tidak konsisten dengan UUD NRI 1945, karena peraturan pemerintah dan peraturan presiden tidak bisa diletakkan sebagai produk perundangan-undangan yang harus dirujuk oleh Perda.

E. KESIMPULAN

Pada Pasal 12-13 UU 12/2011, sudah disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi aturan untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Sedangkan materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Bisa diambil kesimpulan, sebagai peraturan pelaksana tidak boleh membuat norma baru yang membebani kewajiban pada rakyat

Di sisi lain telah terjadi kesalahfahaman dan kesimpangsiuran mengenai materi peraturan pemerintah dan Peraturan Presiden yang dianggap peraturan lebih lanjut dari UU. Inilah yang sering diajukan sebagai alasan bagi instansi pemerintah pusat untuk membina pembuatan hukum terutama Perda. Seolah-olah PP dan Perspers posisinya lebih

tinggi dari Perda dan bisa dijadikan batu uji untuk Peraturan Daerah. Bahkan ada tafsiran seakan akan peraturan daerah hanya boleh mengatur apa yang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi. Lebih sesat lagi kalau yang dimaksudkan termasuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Sudah waktunya Undang Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan direvisi dengan membedakan antara peraturan legislatif dan peraturan eksekutif dalam menyusun hierarki. Misalnya dengan menegaskan, di bawah UU hanya ada Perda yang pengujiannya dilakukan dengan *judicial review*. Di bawah PP dan Perpers ada Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota, yang bisa diuji dengan *executive* atau *administrative review*.

Dalam praktek penegakan hukum melalui *judicial review* ke MA, harus diatur secara detil prosedurnya, sehingga bisa mewujudkan cita-cita melahirkan hukum yang adil, bermanfaat, dan berkepastian.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers
- Astomo, Putera, 2018, *Ilmu Perundang-undangan*, Depok: Rajawali Pers
- Crabbe, VCRAC, 1993, *Legislative Drafting*, London: Cavendish
- Kelsen, Hans, 2006, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara, terjemahan dari General Theory of Law and State*, Bandung: Nusamedia
- Kompas.com, 2016, *Jokowi: 3.143 Perda Bermasalah Telah Dibatalkan*, 13 Juni
- Kompas.com, 2017, *Putusan MK Cabut Kewenangan Mendagri Batalkan Perda Provinsi*, 14 Juni
- Paulsen, Michael Stokes & Luke Paulsen, 2015, *The Constitution, An Introduction*, New York: Basic Book
- Sulaiman, King Faisal, 2014, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Ujang Abdullah, 2006, *Hak Uji Materiil di Bawah Undang-undang*, disampaikan pada Diklat Calon Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara angkatan XIX, Batu-Malang, 27 Nopember

02. MAHKAMAH KONSITUSI PENJAGA KONSISTENSI PADA PANCASILA

A. POSISI KONSTITUSI

Konstitusionalisme, sebuah sistem ketatanegaraan yang berbasis pada konstitusi, sudah menyeluruh digunakan negara-negara di dunia saat ini. Konstitusi menjadi pedoman dan kesepakatan dasar untuk mengelola negara, yang berbasis pada hukum. Seperti dikemukakan oleh Hilaire Barnett²⁴¹, bahwa *“constitutional law is concerned with the role and powers of the institutions within the state and with the relationship between the citizen and the state”*. Konstitusi sebuah negara selalu tumbuh dan berkembang secara dinamis, merefleksikan nilai-nilai moral dan perkembangan sosial-politik di negara yang bersangkutan.

Bagi negara demokrasi modern, konstitusionalisme menjadi landasan otoritas dan keabsahan kebijakan negara, termasuk di dalamnya pemerintah, yang mengemban amanah untuk mengelola negara, diberikan oleh rakyat yang secara yuridis sebagai warganegara. Konstitusi sebagai basis penyusunan hukum positif sebagai instrumen untuk mengelola negara dan pemerintah menuju tujuan bernegara, merupakan turunan dari norma dasar yang disepakati pada sebuah negara. Konstitusi sebagai pemandu atau petunjuk arah pada hukum positif, atau *rule of law*, yang dihasilkan oleh lembaga legislatif, dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, dan diawasi oleh lembaga yudikatif.

Ringkasnya menurut Barnett²⁴², *“constitutionalism suggests the limitation of power, the separation of powers, and the doctrine of responsible accountable government”*. Konstitusi menjaga kepentingan warganegara, dengan cara membatasi kekuasaan para penyelenggara negara, membagi-bagi kekuasaan secara terpisah supaya saling mengawasi, dan memberi arahan secara garis besar kebijakan di bidang ekonomi, politik, sosial, maupun budaya.

John Bennett Laws (1814 – 1900)²⁴³ dalam tulisannya *“Constitution; Moral and Right”* (1996) merumuskan konstitusi sebagai *“set of legal rules which governs the relationship in a state between the rulers and the ruled. All constitutional questions are about the laws which identify the ruler, define the nature and extend of their power and set the conditions for its exercise”*. Konstitusi suatu negara merupakan seperangkat aturan yang mengatur hubungan timbal-balik antara pemerintah dan rakyat. Konstitusi menjawab semua

²⁴¹Hilaire Barnett, 2011, *Constitutional and Administrative Law*, London and New York : Routledge, 1

²⁴²Ibid Hilaire Barnett, 5-6

²⁴³Alder, John, 1999, *Constitutional and Administrative Law*, Great Britain : Macmillan, 3.

pertanyaan mengenai hukum yang mengatur pemerintah, dan merumuskan batasan kekuasaan yang dipunyai penguasa, dan mengatur semua hal yang diperlukan untuk mengelola negara. Kata kuncinya ada pada hukum yang menjadi wujud dari konstitusi dan konstitusionalisme.

C.F. Strong²⁴⁴ mendefinisikan konstitusi merupakan kumpulan prinsip yang mengatur kekuasaan dari pemerintah, dan hak hak warganegara yang diperintah, dan kesepakatan mengenai hubungan antara newgara dan warganegara. Konstitusi bisa terkodifikasi dalam satu naskah, tetapi bisa juga tersebar di berbagai dokumen secara terpisah, yang dianggap mempunyai otoritas khusus sebagai aturan dasar atau konstitusi. Konstitusi mengukuhkan lembaga-lembaga negara yang permanen dengan fungsi dan kewenangannya untuk mengelola negara.

Karena basis konsitusionalisme adalah bangsa yang menegara, yang membuat kesepakatan secara terbuka, maka negara yang menganut sistem konsitusi (konstitusionalisme) modern, bertumpu pada dua basis utama yakni nasionalisme dan demokrasi. Masing-masing negara bisa mengatur karakter dan jatidiri fundamentalnya, dan membuka kemungkinan kritik, koreksi terhadap konstitusi, misalnya dengan cara amandemen.

Mengapa konsitusi diperlukan, setidaknya menurut Alder²⁴⁵, ada tiga model kebutuhan. Pertama, *the individualistic model*, yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes (1588-1679). Kedua *the rights model* atau *liberal model*, yang dikenalkan oleh John Locke (1632-1704). Ketiga *the democratic communitarian model*, yang diinisiasi oleh Jean-Jaques Rousseau (1710-1788).

Dalam bukunya *Leviathan* (1651), Hobbes melukiskan, di sebuah negara selalu terjadi konflik yang tidak berkesudahan, karena masing-masing warganegara mempunyai kepentingan yang berbeda beda. Negara dan pemerintah dibutuhkan untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat. Untuk itu diperlukan pemerintah yang kuat, tunggal, dan harus dikukuhkan dalam konstitusi. Konstitusi harus menjamin dan memberi otoritas pada negara atau pemerintah untuk mengendalikan dan memaksa warganegara. Tugas utama negara hanya menjaga ketertiban.

John Locke dalam bukunya *Second Treatise of Government* (1690), menyatakan bahwa masing-masing warganegara mempunyai hak azasi sebagai manusia. Untuk mencapai tujuan bersama mereka harus melakukan kesepakatan, yang dijaga oleh konstusi dengan basis menghargai dan melindungi hak azasi masing-masing. Negara yang dibentuk harus membuat kontrak dengan warganegara untuk melindungi hak-haknya, dan menjamin

²⁴⁴ Strong, CF, 1963, A History of Modern Political Constitution, 15

²⁴⁵ Alder, John, *ibid*, 4

tercapainya tujuan bersama. Negara hanya sebagai pemegang amanah, karena itu kekuasaannya harus dibatasi dan dikontrol. Konstitusi harus menjaga agar tidak ada cabang-cabang kekuasaan, yang mempunyai otoritas mutlak dan bisa disalahgunakan.

Dipengaruhi Revolusi Prancis (1789), Jean-Jaques Rousseau (1712-1778) memperkenalkan tugas baru konstitusi untuk menjaga kepentingan bersama, bukan sekadar menjamin kebutuhan orang perorang. Kehendak bersama (*general will*) yang harus dijaga oleh konstitusi dan diamanatkan pada pemerintah yang bisa dipercaya. Locke juga memperkenalkan persamaan hak yang harus dijaga konstitusi, dan harus menjaga kepentingan mayoritas, di atas kepentingan kelompok atau perseorangan.

B. POSISI UNDANG-UNDANG

Wajah konstitusionalisme secara kongkret dalam penyelenggaraan negara terlihat dari kinerja hukum, yakni hukum positif, yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang, yang secara teori disebut sebagai *rule of law*. Ini bisa dijelaskan dengan Teori *Stufenbau* mengenai sistem hukum Hans Kelsen yang menyebut sistem hukum sebagai sistem anak tangga berjenjang, yang menempatkan norma hukum yang terendah harus merujuk norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi, dalam hal ini konstitusi harus mengacu pada norma hukum yang paling mendasar, yang disebut *grundnorm*, atau *basic norm*. Kelsen²⁴⁶ menyatakan "*the basic norm of dynamic system is the fundamental rule according to which the norm of the system to created*".

Kelsen juga menegaskan konstitusi sekaligus juga menjadi hukum positif tertinggi di suatu negara, yang harus memandu penerjemahan hukum dalam undang-undang melalui proses legislasi di lembaga legislatif. Konstitusi²⁴⁷, "*represent the highest level of positive law,... and the essential function of the constitution consist in governing the organs and the process of general law creation, that is, of legislation*". Proses legislasi memastikan bahwa mandat untuk mendetilkkan norma konstitusi, yang berupa undang-undang, untuk menjamin norma norma yang akan diberlakukan secara individual pada warganegara. Secara hirarki pada level berikutnya, satu langkah setelah konstitusi²⁴⁸, "*is that of general norms created in the legislative process*".

Dari teori Kelsen bahwa setiap bangsa mempunyai kumpulan norma yang diendapkan menjadi norma dasar, menimbulkan pertanyaan untuk bangsa Indonesia norma manakah yang bisa dijadikan norma dasar, tempat konstitusi merujuk, yang kemudian akan

²⁴⁶ Kelsen, Hans, 1945, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg, Cambridge-Massachusetts : Harvard University, 113

²⁴⁷ Kelsen, Hans, 1992, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, Great Britain : Clarendon Press-Oxford, 64

²⁴⁸ Ibid Kelsen, Hans, 1992, 65

diterjemahkan menjadi system perundang-undangan atau *rule of law*. Dikaitkan dengan teori Kelsen, Kaelan menegaskan posisi *grundnorm* untuk negara Indonesia, adalah Pancasila. Secara hirarki, Pancasila kemudian menjiwei semua pengaturan pokok dalam konsitusi, dalam hal ini UUD 1945, yang kemudian diamandemen menjadi UUD NRI 1945. Sedangkan *legal culture*, atau budaya hukum, sekaligus secara substantif telah melebur dalam Pancasila, sehingga semaksimal mungkin harus didetailkan dalam hukum positif yang dijaga oleh negara. Kaelan²⁴⁹ menyebut bangsa Indonesia telah menentukan pilihan melalui *the founding fathers*, bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara telah mengangkat dan merumuskan Pancasila sebagai dasar filsafat yang secara yuridis tercantum dalam tertib hukum, dalam pembukaan UUD 1945.

Secara historis Indonesia, pernah mempunyai produk hukum yang menetapkan Pancasila sebagai hukum tertinggi. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor XX/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, prduk hukum tertinggi pertama yang menyatakan hal itu. Dalam Memorandum DPR GR, 5 Juli 1966 tersebut, antara lain disebutkan Pancasila, sebagai sumber dari segala sumber hukum.

Sistem konstitusi Indonesia, dengan demikian tidak lain sebagai penjabaran Pancasila sebagai norma dasar. Kemudian dari konstitusi diterjemahkan dalam sistem perundang-undangan, terutama dalam bentuk undang-undang (*law*). Undang-undang dibuat oleh lembaga legislatif, penegakannya oleh eksekutif, dan bisa dikontrol oleh lembaga yudikatif. Bahkan jika diperlukan lembaga yudikatif juga bisa mengontrol eksistensi suatu produk perundang-undangan, melalui proses *judicial review*.

Proses pengejawantahan politik hukum dari norma dasar ke konstitusi, kemudian menjadi sistem perundang-undangan, yang kemudian melahirkan sistem negara hukum, yang di terminlogi sistem Kontinental disebut sebagai *rechtstaat*, dan di sistem Anglo Saxon dikenal sebagai *rule of law*. Albert V Dicey²⁵⁰, dalam bukunya *Introduction To The Study Of The Law Of Constitution* (1885), mensyaratkan sistem negara hukum setidaknya harus bersandarkan pada tiga tulang punggung, yakni supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan warganegara di depan hukum (*equality before the law*), dan perlindungan hak azasi warganegara (*law base on human right*).

Undang-undang yang diturunkan konstitusi, dan merupakan terjemahan dari norma dasar tersebut, harus benar-benar menjadi hukum positif yang ideal, menjamin keadilan, bermanfaat untuk masyarakat, dan menciptakan kepastian hukum, seperti formula Gustav Radbruch (1878 - 1949). Dengan formula ini harus diarahkan menuju hukum yang benar-

²⁴⁹ Kaelan, 2013, Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya, Yogyakarta : Paradigma, 465

²⁵⁰ Gary Slapper & David Kelly, 2003, The English Legal System, London : Cavendish, 15

benar dibutuhkan dan membantu masyarakat mencapai tujuannya. Karena menurut Nonet²⁵¹, hukum bisa hanya sebagai sarana yuridis yang netral atau otonom, atau bahkan yang terjatih menjadi hukum represif yang melayani kekuasaan. Yang dibutuhkan adalah hukum yang responsif, yakni hukum yang tidak hanya proses yang artifisial yuridis, tetapi yang benar benar sejalan dengan cita-cita yang hidup dalam masyarakat itu sendiri. Insititusi hukum dan insititusi politik harus bekerjasama untuk mewujudkan hukum yang responsif ini.

C. POLITISASI UNDANG-UNDANG

Undang-undang atau yang sering disebut sebagai hukum organic, hukum postif yang hadir sehari hari dalam kehidupan masyarakat, merupakan turunan dari konstitusi, yang merupakan terjemahan dari norma dasar, yang di Indonesia disepakati secara historis, sosilogis, maupun yuridis adalah Pancasila. Dengan kata lain, apakah Pancasila akan hadir dalam menbrahan kehidupan masyarakat atau tidak tergantung apakah undang-undang bisa menterjemahkan nilai-nilai dasar tersebut, melalui proses yang disebut Nonet, dan mencapai bentuk ideal sesuai dengan formula Radbruch.

Proses penterjemahan dari norma dasar, menjadi rumusan konstitusi, dan kemudian diditilkan pada undang-undang inilah, yang disebut sebagai politik hukum. Dalam proses pembuatan undang-undang, secara politik harus melalui pembahasan di lembaga legislatif, yang penuh dengan berbagai kepentingan, yang seringkali bukan idealistis tetapi pragmatis. Inilah yang sering disebut oleh KC Wheare bahwa hukum merupakan pertemuan antara kepentingan politik yang tercermin dalam lembaga legislative. Kemudian Mahfud mempertegas bahwa pilihan rumusan undang-undang bukan karena pertimbangan baik-buruk, atau benar-salah, tetapi adalah pilihan yang bisa disepakati secara politik. Dengan proses sedemikian ini, ada kemungkinan hasilnya tidak ideal, dalam menterjemahkan konsitusi, apalagi mewujudkan norma-norma dasar yang ada pada Pancasila.

Lebih menyedihkan lagi, jika tujuan yang tidak ideal dalam menterjemahkan Pancasila tersebut, merupakan kesengajaan karena berbagai motivasi. Inilah yang penulis menyebutnya sebagai politisasi hukum. Politisasi hukum, rekayasa terhadap hukum, baik dalam proses pembuatan maupun penegakannya, yang dimanfaatkan untuk kepentingan di luar tujuan dan fungsi hukum itu sendiri. Dalam penegakan hukum Budiono²⁵² menggunakan istilah pemelintiran hukum, disfungsi hukum, akrobat hukum, atau

²⁵¹ Nonet, Philippe & Philip Selznick, 2003, Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi, Penerjemah Rafael Edy Bosco, Jakarta : Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), 70

²⁵² Kusumohamidjojo, Budiono, 2016, Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan, Bandung: Yrama Widya, 64

pemeriksaan hukum. Hal itu bisa terjadi karena hukum disalahgunakan atau disalahlaksanakan secara sewenang-wenang untuk memenuhi pesan kepentingan tertentu.

Pada praktek politisasi hukum, terutama dalam pembuatan undang-undang, bisa dilakukan pemerintah atau DPR, atau secara bersama-sama. Politisasi hukum bisa dikenali jika hukum tidak berhasil mewujudkan tujuan hukum yang bermanfaat, adil dan menjamin kepastian. Menurut Mahfud²⁵³, politik hukum adalah kebijakan pembuatan hukum yang menjadikan hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan negara, sedangkan politisasi hukum adalah pembuatan atau langkah-langkah hukum melalui rekayasa dan kolusi tertentu yang menjadikan hukum sebagai alat untuk meraih kepentingan pribadi. Problem politisasi hukum bisa merusak wajah politik hukum kita.

Politisasi hukum, terutama dalam pembuatan undang-undang harus diluruskan kembali, supaya norma hukum dasar benar-benar bisa menjadi hukum positif yang organik, dan ditegakkan oleh negara. Pelurusan kembali atau *review*, bisa dilakukan melalui *legislative review*, yang dilakukan oleh pembuat undang-undang sendiri, antara lain karena desakan aspirasi yang tumbuh di masyarakat. Bisa juga melalui lembaga yudikatif, dengan proses *judicial review*. UUD NRI 1945, telah mengatur untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan untuk menguji peraturan hukum di bawah undang-undang terhadap undang-undang dasar dilakukan oleh Mahkamah Agung.

D. MK PENJAGA PANCASILA

Karena tugas MK menjaga agar tidak ada undang-undang yang bertentangan dengan UD NRI 1945, sedangkan konstitusi merupakan rincian lebih lanjut dari *grundnorm*, maka hakekatnya Mahkamah Konstitusi menjadi konsistensi Pancasila agar menjadi jiwa dan semangat semua undang-undang di Indonesia. Ada kasus yang menarik ketika undang-undang menterjemahkan Pasal 18 (4) UUD NRI 1945. "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis". Ketika undang-undang hanya mempertimbangkan konstitusi, dan menganggap undang-undang merupakan kesepakatan politik, maka tafsirnya tergantung pada kekuatan politik yang nyata pada saat undang-undang itu dibuat.

Undang-Undang 22/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, mengatur "Pasal 3 (1) Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil. (2) Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil."

²⁵³ Mahfud MD, Mohammad, 2017, "Politisasi Hukum, bukan Politik Hukum", 11 Desember

Namun kemudian karena berbagai desakan politik, presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang (Perppu) 1/2014 yang membatalkan pengaturan pemilihan gubernur dan bupati/walikota tersebut melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Pasal 1 angka 1 Perppu ini disebutkan “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis”. Di sini disisipkan kata langsung, dari persyaratan undang-undang dasar yang hanya menyebut kata demokratis.

Jika hanya melihat fakta ini, seakan akan pasal konstitusi bisa dengan bebas dijabarkan hanya dengan mempertimbangkan kekuatan politik yang dominan pada saat itu. Pemilihan gubernur, bupati/walikota melalui DPRD maupun secara langsung, sama-sama konsistennya, tergantung bagaimana pembuat undang-undang menafsirkannya. Bahkan kemungkinan hal yang sama akan menjadi pertimbangan Mahkamah Konstitusi jika kasus ini diajukan uji materi melalui *judicial review*. Pertanyaan akan muncul, jika hakim konstitusi dalam mempertimbangkan tidak hanya sampai pada Pasal 18 ayat 4 UUD NRI 1945, tetapi juga mengkaji secara mendalam makna sila ke 4 Pancasila “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan” yang merupakan norma dasar, dan sumber dari segala sumber hukum negara.

Salah satu contoh putusan Mahkamah Konstitusi yang menarik adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUUXI/2013 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 17 tahun 2012, permohonan yang diajukan antara lain tentang pengertian koperasi yang menurut Mahkamah merupakan jantung dari koperasi. Sehingga Mahkamah tidak hanya mempertimbangkan dalil pemohon yang berupa frasa “orang-perseorangan” saja, melainkan mempertimbangkan keseluruhan materi muatan yang ada didalam pengertian koperasi tersebut, sebagai konsekuensi dari pengertian frasa tersebut. Akibat putusan MK tersebut maka undang-undang 17/2012 tentang Perkoperasian sudah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, dan untuk mengisi kekosongan hukum MK memberlakukan kembali Undang-Undang 25/1992 sampai dengan dibentuknya undang-undang yang baru.

Secara yuridis MK mendalilkan frasa “orang perseorangan” dalam Pasal 1 angka (1) tentang pengertian Koperasi bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 194 yang menyatakan, “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan”. Menurut Anthony Tri Prakoso²⁵⁴, dengan menyatakan bertentangan dengan pasal yang diletakkan di dalam Bab XIV yang berjudul, “Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial”, dapat dipahami secara jelas pengertian filosofisnya. Koperasi

²⁵⁴ Tri Prakoso, Immanuel Anthony; Fifiiana Wisnaeni; & Amalia Diamantina, 2017, “Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia”, Diponegoro Law Journal, Volume 6, Nomor 1

merupakan bagian penting dari tata susunan ekonomi nasional atau tata susunan ekonomi Indonesia. Suatu tata susunan ekonomi mesti dirancang sesuai dengan nilai yang dijunjung tinggi oleh bangsa yang membentuk negara ini, nilai yang kemudian menjadi karakternya sebagaimana diuraikan di muka, yaitu nilai dan karakter kolektif, yang merupakan kebalikan dari nilai individualistik yang tidak dianut oleh UUD 1945. Pada sisi lain, koperasi menjadi sama dan tidak berbeda dengan Perseroan Terbatas, sehingga hal demikian telah menjadikan koperasi kehilangan roh konstitusionalnya sebagai entitas pelaku ekonomi khas bagi bangsa yang berfilosofi gotong royong.

Anthony dan kawan-kawan hanya menyebut pembatalan UU 17/2012 tersebut secara substansi bertentangan dengan ideologi bangsa, dan dengan konsep tata perekonomian kolektif dan gotong royong, dan bukan individualistik. Jika diteruskan hal itulah yang sudah terumuskan dalam sila kelima Pancasila, "Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia". Dengan kata lain sesungguhnya Mahkamah Konstitusi bukan hanya penjaga konstitusi, tetapi sekaligus juga menjaga konsistensi antara peratryan hukum yang berlaku di Indonesia, dengan norma dasar, dan sumber segala sumber hukum Pancasila.

DAFTAR PUSTAKA

Gary Slapper & David Kelly, 2003, *The English Legal System*, London: Cavendish

Kaelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta: Paradigma.

Kelsen, Hans, 1945, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg, Cambridge-Massachusetts: Harvard University

_____, 1992, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, Great Britain: Clarendon Press-Oxford, 64

Kusumohamidjojo, Budiono, 2016, *Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, Bandung: Yrama Widya

Mahfud MD, Mohammad, 2017, *Politisasi Hukum, bukan Politik Hukum*, 11 Desember

Tri Prakoso, Immanuel Anthony; Fifiana Wisnaeni; & Amalia Diamantina, 2017, *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Diponegoro Law Journal, Volume 6, Nomor 1

03. MEMPERJELAS POLITIK HUKUM KOMISI YUDISIAL

A. POLITIK NEGARA HUKUM

Salah satu perubahan signifikan UUD 1945, untuk menjaga negara demokratis adalah penegasan bahwa Indonesia sebagai negara hukum. Setelah amandemen, pasal 1 ditambah dengan ayat 3 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Apa makna penegasan ini? Apakah sekadar memindahkan bunyi penjelasan sebelum UUD 1945 diamandemen, karena setelah amandemen memang bagian penjelasan diabaikan. Karena dianggap penting, penjelasan konsep negara hukum dimasukkan ke batang tubuh undang-undang dasar. Dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen tersebut dicantumkan, “Indonesia, ialah negara yang berdasar atas ukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”.

Apakah pencantuman konsep negara hukum dalam batang tubuh UUD NRI 1945 itu memang bersifat substansial, karena ada penegasan baru terhadap konsep, setidaknya pelaksanaan sebagai wujud cita-cita negara hukum, yang secara teori juga disebut sebagai *rule of law*. Kalaupun ini argumentasinya, cukup masuk akal, karena amandemen konstitusi juga telah memasukkan beberapa lembaga dan instrumen baru, yang pasti diharapkan untuk memperbaiki kinerja sebuah negara hukum. Misalnya dihidirkannya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY).

Namun berbeda dengan Mahkamah Konstitusi yang diberi kewenangan secara tegas, dengan teritori yang kongkret sebagai lembaga penguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Komisi Yudisial selain kewenangannya tidak sejelas MK, juga teritori yang harus ditanganinya beririsan dengan wilayah fungsi lembaga yang lain. Dalam kasus ini nasib KY hampir mirip dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang memerlukan penjelasan dan penjabaran lebih lanjut wilayah kewenangannya, agar menjadi lembaga negara yang efektif dan produktif.

Munculnya gagasan pembentukan Komisi Yudisial dalam struktur kekuasaan kehakiman menurut Thohari²⁵⁵, telah memberikan landasan hukum yang kuat bagi terjadinya reformasi hukum, dengan mewujudkan *checks and balances system* di ranah kekuasaan kehakiman. Meskipun KY bukan pelaku, namun fungsinya berkaitan erat dengan kekuasaan kehakiman, terutama karena fungsinya sebagai “penjaga mutu”. Komisi Yudisial merupakan bagian dari paket reformasi peradilan yang mengharuskan perombakan struktur dan administrasi lembaga sebelumnya yang dianggap tidak maksimal. Urgensi pembentukan KY mengubah paradigma rezim otoritarian menuju ke era yang lebih demokratis.

²⁵⁵ Thohari, A. Ashin, 2004, “Komisi Yudisial dan Independensi Kekuasaan KehakimanLex” *Jurnalica*, Vol. 1 Nomor, April

Beberapa persoalan yang menjadi pemicu perlunya dibentuk KY menurut Mohamad Yuhdi²⁵⁶, pertama adanya kekhawatiran monopoli kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung (MA). Kekuasaan kehakiman yang sudah menjadi satu atap di bawah MA, untuk mewujudkan lembaga peradilan menjadi lebih independen dari campur tangan politik (*institutional independency*). Akan tetapi, hal tersebut belum menjadi jaminan dalam hal internal kehakiman. Potensi *abusing of power* untuk mempengaruhi sekaligus mengancam independensi hakim masih bisa terjadi. Kedua, ada kekhawatiran MA tidak akan mampu menjalankan tugas barunya dan hanya akan mengulang kelemahan yang dilakukan oleh Departemen Kehakiman yang sebelumnya menjadi pembina SDM hakim.

Posisi KY yang diharapkan bisa mengawasi perilaku hakim, termasuk hakim Mahkamah Agung dikemukakan oleh Mahfud²⁵⁷, berdasarkan catatan perdebatan di MPR saat memperdebatkan pasal mengenai komisi yudisial tersebut. Disebutkan, salah seorang anggota Panitia Ad Hoc, Hamdan Zulva mengatakan bahwa KY diperlukan karena adanya kebutuhan praktis, karena dalam praktek tidak ada lembaga atau institusi yang bisa mengawasi tingkahlaku hakim pengadilan negeri, maupun hakim Mahkamah Agung. Anggota panitia Ad Hoc lain, Agun Gunanjar Sudarsa KY juga mempunyai fungsi kontrol bukan hanya berwenang dalam proses pengangkatan hakim agung saja. Bahkan dari segi politik hukum, Mahfud meyakini bahwa KY mempunyai wewenang mengawasi semua hakim, termasuk hakim termasuk hakim Mahkamah Agung, bahkan juga hakim Mahkamah Konstitusi.

B. LOYO SEBELUM BERKEMBANG

Pengaturan lembaga Komisi Yudisial dalam UUD NRI 1945, diletakkan pada bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman dalam pasal 24 ayat (3), “ Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden”. Menurut pasal ini, tugas utama dari KY adalah mempersiapkan dan mengusulkan calon Hakim Agung, sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Mengenai keberadaan KY sendiri diatur dengan pasal 24 B UUD NRI 1945 sebagai berikut : (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim; (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan

²⁵⁶ Yuhdi, Mohamad, 2011, “ Analisis Yuridi Penyelesaian Sengketa antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung”, *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Th. 24, Nomor 1, Pebruari

²⁵⁷ Mahfud MD, Moh, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 116-117

kepribadian yang tidak tercela: (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Wewenang KY selain mengusulkan hakim agung adalah menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Belum sempat KY menjalankan fungsinya, terjadi perdebatan penafsiran mengenai hakim yang menjadi jangkauan kewenangan KY, terbatas hakim di Mahkamah Agung saja, atau termasuk hakim di lembaga peradilan yang lain, termasuk Mahkamah Konstitusi. Kewenangan tersebut terkait tugas pokok hakim sebagai pengambil keputusan di lembaga peradilan, atau keormatan, martabat, dan perilaku hakim secara umum.

Menurut UU 22/2004 tentang Komisi Yudisial, kewenangan KY diatur dalam Pasal 13, yakni : a. mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR; dan b. menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Kalau melihat pasal 21, 22, 23,24, dan 25 UU 22/2004, teritori KY termasuk meliputi hakim di lingkungan Mahkamah Konstitusi (MK).

Harapan baru mengenai peran dan kewenangan Komisi Yudisial yang signifikan dalam sistem kekuasaan kehakiman Indonesia, langsung surut kembali setelah adanya Putusan MK Nomor 005/PUU-IV /2006, 23 Agustus 2006. Mahkamah Konstitusi menyatakan inkonstitusionalitas payung hukum wewenang pengawasan Komisi Yudisial yang tertuang dalam Pasal 20, pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Pasal-pasal yang dibatalkan tersebut adalah :

Pasal 20

Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b Komisi Yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Pasal 21

Untuk kepentingan pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, Komisi Yudisial bertugas mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi.

Pasal 22

(1). Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, Komisi Yudisial: a. menerima laporan masyarakat tentang perilaku hakim; b. meminta laporan secara berkala kepada badan peradilan berkaitan dengan perilaku hakim; c. melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran perilaku hakim; d. memanggil dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar kode etik perilaku hakim; dan e. membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan kepada Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi, serta tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR.

(2). Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial wajib: a. menaati norma, hukum, dan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan b. menjaga

kerahasiaan keterangan yang karena sifatnya merupakan rahasia Komisi Yudisial yang diperoleh berdasarkan kedudukannya sebagai anggota.

(3). Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

(4). Badan peradilan dan hakim wajib memberikan keterangan atau data yang diminta Komisi Yudisial dalam rangka pengawasan terhadap perilaku hakim dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal permintaan Komisi Yudisial diterima.

(5). Dalam hal badan peradilan atau hakim tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi wajib memberikan penetapan berupa paksaan kepada badan peradilan atau hakim untuk memberikan keterangan atau data yang diminta.

(6). Dalam hal badan peradilan atau hakim telah diberikan peringatan atau paksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tetap tidak melaksanakan kewajibannya, pimpinan badan peradilan atau hakim yang bersangkutan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.

(7). Semua keterangan dan data sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat rahasia.

(8). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur oleh Komisi Yudisial.

Pasal 23

(1). Sesuai dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan, usul penjatuhan sanksi terhadap hakim sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, dapat berupa: a. teguran tertulis; b. pemberhentian sementara; atau: c. pemberhentian.

(2). Usul penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a beserta alasan kesalahannya bersifat mengikat, disampaikan oleh Komisi Yudisial kepada pimpinan Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi.

(3). Usul penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c diserahkan oleh Komisi Yudisial kepada Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi.

(4). Hakim yang akan dijatuhi sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberi kesempatan secukupnya untuk membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Hakim.

(5). Dalam hal pembelaan diri ditolak, usul pemberhentian hakim diajukan oleh Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pembelaan diri ditolak oleh Majelis Kehormatan Hakim.

(6). Keputusan Presiden mengenai pemberhentian hakim, ditetapkan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari sejak Presiden menerima usul Mahkamah Agung.

Pasal 24

(1). Komisi Yudisial dapat mengusulkan kepada Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi untuk memberikan penghargaan kepada hakim atas prestasi dan jasanya dalam menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

(2). Ketentuan mengenai kriteria pemberian penghargaan diatur oleh Komisi Yudisial.

Pasal 25

- (1). Pengambilan keputusan Komisi Yudisial dilakukan secara musyawarah untuk mencapai mufakat.
- (2). Apabila pengambilan keputusan secara musyawarah tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan dengan suara terbanyak.
- (3). Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah sah apabila rapat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 5 (lima) orang Anggota Komisi Yudisial, kecuali keputusan mengenai pengusulan calon Hakim Agung ke DPR dan pengusulan pemberhentian Hakim Agung dan/atau Hakim Mahkamah Konstitusi dengan dihadiri seluruh anggota Komisi Yudisial.
- (4). Dalam hal terjadi penundaan 3 (tiga) kali berturut-turut atas keputusan mengenai pengusulan calon Hakim Agung ke DPR dan pengusulan pemberhentian hakim agung dan/atau hakim Mahkamah Konstitusi maka keputusan dianggap sah apabila dihadiri oleh 5 (lima) orang anggota.

Dalam putusan tersebut, MK menyatakan bahwa segala ketentuan UU tentang Komisi Yudisial yang menyangkut pengawasan harus dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*). Pasal-pasal yang diputus bertentangan dengan konstitusi tersebut merupakan pasal-pasal inti UU 22/2004 tentang Komisi Yudisial. Konsekuensinya, hakim konstitusidan hakim Mahkamah Agung, tidak termasuk hakim yang perilaku etiknya harus diawasi KY, dan KY tidak lagi mempunyai wewenang pengawasan.

Politik hukum untuk menghadirkan KY sebagai lembaga yang mengawasi perilaku hakim, yang akan menghasilkan kualitas lembaga peradilan yang lebih bisa dipercaya, gugur dengan begitu cepat. KY ibarat langsung loyo sebelum berkembang. Bahkan terkesan putusan MK tersebut telah mengampulasi keberadaan Komisi Yudisial. Terlalu kecil dampak ketatanegaraannya jika KY, yang wewenangnya langsung dari konstitusi, hanya berperan mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU14/1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menegaskan bahwa wilayah pengawasan Komisi Yudisial, terbatas pada hakim di bawah Mahkamah Agung. Wewenang itupun tidak bersifat mandiri, karena baik dalam membuat kode etik maupun pengawasannya dilakukan bersama sama dengan MA.

Kewenangan tersebut kemudian dikukuhkan dalam UU 18/ 2011, sebagai revisi UU 22/20014 tentang Komisi Yudisial. Pasal 13 diubah dan kewenangan KY menjadi : a. mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan; b. menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim; c. menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim bersama-sama dengan Mahkamah Agung; dan d. menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim.

C. POLITIK HUKUM YANG SAMAR

Kehadiran Komisi Yudisial menimbulkan kontroversi. Bahkan perdebatan ini sudah dimulai sejak pembahasan di Majelis Permusyawaratan Rakyat saat akan memutuskan perlunya dihadirkan lembaga KY dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Bagi yang pro berpendapat bahwa lembaga peradilan perlu pengawasan, agar sesuai dengan norma ideal dalam penyelenggaraan negara yang demokratis, berdasarkan konsep *check and balances*. Namun bagi yang kontra bisa menganggap kehadiran KY bisa mengancam konsep hukum dengan posisi hakim yang mandiri dan tidak boleh diintervensi siapapun juga.

Komisi Yudisial menurut Helmi Nuky Nugroho²⁵⁸, merupakan lembaga negara bukan penegak norma hukum, tetapi sebagai penegak etika kehakiman. Substansinya tidak hanya pada sanksi administratif tetapi memiliki fungsi dalam membentuk karakteristik hakim yang memiliki kehormatan, keluhuran martabat dan wibawa hakim. Komisi Yudisial memiliki berbagai anomali yang berjalan beriringan dengan tupoksi wewenangnya. Kewenangan yang berlebihan melalui proses penyadapan misalnya, menimbulkan pro dan kontra. Kekuasaan kehakiman yang mandiri merasa tercederai dengan adanya KY dalam proses seleksi rekrutmen hakim.

Kehadiran pengaturan mengenai Komisi Yudisial di UUD NRI 1945, memang agak berbeda dengan alasan didirikannya Komisi Yudisial (*Judicial Commission, Judicial Service* atau *Courts Service*) di negara-negara Eropa. Menurut Suparto²⁵⁹ membangkitkan kembali kepercayaan publik terhadap dunia peradilan, merupakan salah satu alasannya. Banyak alasan dan motif yang secara prinsip untuk mengembangkan serta menjadikan peradilan yang efisien. Sehingga Komisi Yudisial diberi peran *pertama*, menjamin adanya independensi peradilan. *Kedua*, mengajukan kandidat hakim yang baik dan memberikan pendidikan yang berkualitas, menegakan disiplin, dan sebagainya. *Ketiga*, mengambil alih fungsi manajemen peradilan yang sebelumnya dilakukan oleh pemerintah.

Sistem konstitusional Indonesia berdasarkan Pancasila menurut Jimly Assidhique²⁶⁰ memang harus dirumuskan ulang. Negara hukum ini merupakan istilah, yang dalam bahasa Inggris *Rule of Law*. Saat ini berkembang sejak abad 20, *Rule of Ethic*. Semua negara saat ini, bahkan akhir abad 20 di Amerika Serikat, Inggris, Kanada sudah ada Undang-Undang Etika Pemerintahan yang dulu dianggap sebagai urusan biasa. Saat ini semua negara membangun sistem etika bernegara, Indonesia pun seharusnya begitu, semua Undang-Undang itu ada kode

²⁵⁸ Nugroho, Helmi Nuky 2017, "Dinamika Wewenang Komisi Yudisial Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang", *Jurnal Kosmik Hukum*, Vol 17, 2 Juni

²⁵⁹ Suparto, 2012, "Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial di Beberapa Negara Eropa (Irlandia, Prancis, dan Itali)", *Syarik Hukum*, Vol XIII., Nomor 1, Maret-Agustus

²⁶⁰ Asshiddiqie, Jimly, 2019, "Potret Sistem Hukum Indonesia Paska Reformasi", makalah seminar yang diselenggarakan oleh Laboratorium Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Surabaya bekerjasama dengan MPR RI, Surabaya, 30 April.

etik, semua pejabat negara itu ada kode etik, bahkan di konstitusi sudah ada Komisi Yudisial walaupun itu hanya mengurus hakim.

Sekarang ini orang tidak hanya memandang hukum, tulis Jimly selanjutnya, tetapi juga etika. Jadi konsep negara hukum Indonesia bukan hanya *Rule of Law* tetapi juga *Rule of Ethic*. Ketetapan MPR Nomor VI Tahun 2001 tentang Etika Kehiduoan Berbangsa sampai saat ini juga masih berlaku. Konstitusi itu tidak hanya *source of constitutional law* tetapi juga *supreme source of constitutional ethic*. *Rule of Ethic* juga harus dikembangkan dalam menata sistem negara Indonesia yang berkualitas dan berintegritas.

Jika dikembalikan pada ajaran Aristoteles, menurut Ian Ward²⁶¹ inti politik dalam mengatur negara adalah etika. Karenanya dalam bukunya *The Ethics*, Aristoteles menekankan pentingnya keluhuran budi pekerti sebagai prasyarat bagi para penyelenggara negara. Kebaikan untuk mewujudkan kebahagiaan bagi warganegara, merupakan tujuan politik dan hukum. Etika berisi intelektualitas yang bisa dipelajari, dan moralitas yang harus yang dibentuk dalam proses pendidikan.

D. PERAN YANG TIDAK MAKSIMAL

Kesimpulan sementara, peran KY memang tidak maksimal sejak lahir. Politik hukumnya hanya tampak samar-samar. Apalagi dengan keputusan MK, yang secara yuridis diposisikan sebagai penafsir konstitusi. Menurut Kaelan²⁶², dalam amandemen UUD 1945 yang melahirkan lembaga KY, juga berjalan tidak ideal. Banyak ditemukan pasal-pasal yang tidak konsisten dan tidak koheren dengan prinsip-prinsip dasar negara dan Ideologi Pancasila. Bahkan ditemukan juga inkonsistensi dan inkoherensi antar pasal dalam UUD paska amandemen tersebut. Sementara di sisi lain sebenarnya muncul harapan besar, karena menurut Kaelan juga harus diakui bahwa amandemen telah memperlihatkan kemajuan yang positif, antara lain dengan ditegakkannya prinsip *check and balances*, dengan hadirnya Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi dalam sistem kekuasaan kehakiman.

Politik hukum Komisi Yudisial yang setengah hati ini, bertolak belakang dengan dengan tangan dengan praktek hukum yang senyatanya terjadi. Setidaknya sampai dengan tahun 2018, menurut Mahfud²⁶³, problema hukum Indonesia masih banyak diwarnai transaksi, baik transaksi uang maupun transaksi politik. Kehidupan ber hukum banyak diintervensi politik dan penyuaipan uang, walaupun sulit dibuktikan secara yuridis-prosedural, tetapi terasa dan tercium kebusukannya oleh akal sehat publik (*public*

²⁶¹ Ward, Ian, 2014, Pengantar Teori Hukum Kritis (An Introduction to Critical Legal Theory), Bandung; Nusamedia. 13

²⁶² Kaelan, 2017, Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis-Yuridis), Jakarta : Badan Pengkajian MPR RI, 8

²⁶³ Mahfud MD, Mohamad, 2017, "Politisasi Hukum, bukan Politik Hukum", Media Indonesia, 11 Desember

commonsense). Problem ini, tulis Mahfud, merupakan kelanjutan belaka dari problem-problem tahun-tahun sebelumnya yang belum teratasi. “Baik dalam membuat maupun dalam melaksanakan aturan hukum selama 2017 kita masih mencium aroma permainan politik dan permainan uang untuk mencari menang, bukan untuk menemukan yang benar.'Uang' dan 'jabatan' selalu menjadi kata kunci utama dalam berhukum di negara kita selama beberapa tahun terakhir ini,” tulisnya.

Karena politik hukum diletakkan basisnya pada konstitusi, jika ingin menepatkan posisi KY dalam sistim hukum dan peradilan Indonesia, maka pengaturannya dalam undang-undang harus diperjelas dan dipertegas. Diperlukan evaluasi ulang, dan konsep akademis yang tajam untuk menghadirkan lembaga pengawas peradilan yang signifikan dalam membangun kekuasaan kehakiman yang terpercaya dan menjamin hadirnya hukum yang adil, dan bermanfaat untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut Crabbe²⁶⁴, diperlukan tim khusus secara permanen di bawah parlemen, dilengkapi dengan staf ahli yang memadai di bidang hukum maupun sosial politik, yang bertugas mengkaji penyempurnaan konstitusi, sehingga terbangun sebuah undnag-undang dasar yang utuh, konsisten, dan berkesinambungan.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly, 2019, *Potret Sistem Hukum Indonesia Paska Reoformasi*, makalah seminar yang diselenggarakan oleh Laboratorium Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Surabaya bekerjasama dengan MPR RI, Surabaya, 30 April

Crabbe, VCRAC, 1993, *Legislative Drafting*, London: Cavendish

Yuhdi, Mohamad, 2011, *Analisis Yuridi Penyelesaian Sengketa antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung*, Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Tahun 24, Nomor 1, Pebruari

Kaelan, 2017, *Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis-Yuridis)*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI

Mahfud MD, Mohamad, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers

-----, 2017, *Politisasi Hukum, bukan Politik Hukum*, Media Indonesia, 11 Desember

Nugroho, Helmi Nuky, 2017, *Dinamika Wewenang Komisi Yudisial Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang*, Jurnal Kosmik Hukum, Vol 17, 2 Juni

Suparto, 2012, *Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial di Beberapa Negara Eropa (Irlandia, Prancis, dan Itali)*, Syiar Hukum, Vol XIII., Nomor 1, Maret-Agustus

²⁶⁴ Crabbe, VCRAC, 1993, *Legislative Drafting*, London : Cavendish

Thohari , A. Ashin, 2004, *Komisi Yudisial dan Independensi Kekuasaan KehakimanLex*, Jurnalica, Vol. 1 Nomor , April

Ward, Ian, 2014, *Pengantar Teori Hukum Kritis (An Introduction to Critical Legal Theory)*, Bandung: Nusamedia.

04. POLITIK HUKUM KEJAKSAAN DALAM UUD 1945²⁶⁵

A. MENEPATKAN POSISI KEJAKSAAN

Jaksa Agung HM Prasetyo²⁶⁶ mengatakan posisi institusi kejaksaan dinilai belum jelas, belum kuat kedudukannya, bahkan ambigu serta disetarakan dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) lainnya dan menghilangkan sifat khusus fungsi penegakan hukum yang telah terjadi secara nasional. Karena itu ia mengusulkan agar institusi kejaksaan harus masuk sebagai salah satu agenda dalam amandemen kelima UUD 1945. Menurut Prasetyo pembahasan posisi kejaksaan sebagai kebutuhan yang mendesak, strategis dan darurat. Saat ini kekuasaan kejaksaan belum kuat, belum jelas, dan belum pasti kedudukannya baik dalam kapasitasnya sebagai penegak hukum, maupun dalam pelaksanaan tugas, kewenangan dan tanggung jawab lainnya, terutama dalam konstitusi.

Pernyataan pentingnya eksistensi lembaga kejaksaan dalam konstitusi juga ditegaskan lagi oleh Prasetyo²⁶⁷, karena secara konstitusional satu-satunya pernyataan yang dapat dijadikan sebagai dasar acuan hanyalah ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang ironisnya juga tidak menyebutkan secara eksplisit tentang institusi kejaksaan.. "Keksaan yang seharusnya merupakan organ negara utama, selama ini menjadi seolah ditempatkan hanya sebagai lembaga yang dianggap tidak penting, tidak perlu dinyatakan dan diberi tempat serta kedudukan tersendiri," kata Prasetyo. Farida Patittingi²⁶⁸ mengatakan, kejaksaan adalah satu-satunya lembaga penegak hukum yang tidak diatur secara tegas dalam UUD 1945. Selain itu, hadirnya UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menyamaratakan struktur lembaga kejaksaan dengan ASN lainnya. "Kondisi demikian jelas menimbulkan implikasi terhadap independensi dan dipandang akan menghilangkan sifat khusus profesi penegak hukum. Kesimpulannya, posisi kejaksaan membutuhkan penguatan secara kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan kita," kata Farida Syamsul Bachri²⁶⁹ mengatakan, saat ini posisi kejaksaan memiliki landasan konstitusi yang lemah, tidak secara eksplisit dalam UUD 1945. Berbeda halnya dengan institusi kepolisian dan TNI yang ada dalam UUD NRI 1945. Karena itu secara kelembagaan, kedudukan kejaksaan sebagai organ pemerintah, tetapi tugas dan fungsinya berada di bidang kekuasaan yudikatif. Kedudukan kejaksaan perlu direvisi, idealnya harus disebut secara eksplisit dalam UUD NRI 1945.

²⁶⁵ Penyempurnaan makalah pada seminar nasional "Posisi Kejaksaan dalam Amandemen Kelima UUD NRI 1945", 8 November 2017 di Surabaya

²⁶⁶ Merdeka.com, "Posisi Kejaksaan dalam konstitusi diminta diperkuat", 10 Oktober 2017.

²⁶⁷ Media Indonesia, "Kedudukan Kejaksaan di Konstitusi Perlu Diperjelas", 31 Juni 2018

²⁶⁸ Dekan Fakultas Hukum Unhas yang juga penanggung jawab Pusat Kajian Kejaksaan, disampaikan pada seminar penyerapan aspirasi penguatan kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di Makasar 10 Oktober 2017

²⁶⁹ guru besar Fakultas Hukum Universitas Hasanudin

Menurut Ali Hardi Kiaidemak²⁷⁰ terminologi badan badan lain dalam konteks kekuasaan kehakiman yang disebut dalam undang-undang dasar antara lain kepolisian negara, kejaksaan, advokat/pengacara, lembaga pemasyarakatan, notaris, Koalisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komnas HAM, dan lain-lain memang belum mendapat pengaturan yang memadai. Oleh karena itu ke depan patut dipertimbangkan agar semua badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dikelompokkan dan diatur tersendiri dalam UUD NRI Tahun 1945.

Usaha untuk mendapatkan posisi yang lebih kuat dalam system ketatanegaraan, sudah dilakukan korps kejaksaan, sejak awal kemerdekaan. Menurut Daniel S. Lev²⁷¹, setelah kemerdekaan para jaksa mengorganisir dalam perkumpulan Persatuan Jaksa, yang berjuang untuk menegakkan prestise, harga diri, dan arti penting para penuntut yang di masa colonial tidak mereka punyai. Salah satu hasilnya, pada tahun 1948 ketika pemerintah menyusun peraturan gaji, Ketua Mahkamah Agung dan Jaksa Agung mendapatkan gaji yang sama. Ketika menjadi seorang direktur pada Kejaksaan Agung, Umar Seno-Adji²⁷² mengatakan, jabatan jaksa sama pentingnya dengan hakim. Mereka menjalankan fungsi jaksa sekaligus juga officier van justitie, termasuk bertugas mewakili negara dalam bidang perdata. Menurut Lev²⁷³, persaingan tidak hanya terjadi antara jaksa dengan hakim, tetapi juga antara jaksa dengan polisi. Kedua instansi ini memperrebutkan kekuasaan dan wewenang hukum. Motif utamanya tetap kekuasaan dan prestise yang lebih besar dalam sistem ketatanegaraan yang sedang mencari bentuk paska kemerdekaan. Perjuangan kejaksaan menurut Lev²⁷⁴, berhasil setelah pada tahun 1960, lembaga penuntutan dilepaskan dari Departemen Kehakiman, dibentuk menjadi departemen sendiri yang dipimpin oleh seorang menteri.

Sampai saat ini kejaksaan merupakan instansi mandiri di bawah presiden, yang dipimpin oleh Jaksa Agung yang disetarakan dengan menteri kabinet. Namun Jimly Asshiddiqie²⁷⁵ menyebut ada 28 lembaga negara yang yang disebut dalam UUD 1945 paska amandemen. Ke 28 lembaga tersebut adalah : MPR RI, presiden, wakil presiden, Menteri, Dewan Pertimbangan Presiden, Duta, Konsul, pemerintah daerah provinsi, gubernur, DPRD provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, bupati/walikota, DPRD kabupaten/kota, DPR RI, DPD RI, KPU, Bank Sentral, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, TNI, Polri, satuan pemerintah daerah lain, dan badan-badan lain

²⁷⁰ Kiai Demak, Ali Hardi, 2017, "Badan-Badan Kekuasaan Kehakiman untuk Menegakkan HUKUM dan Keadilan", Jurnal Ketatanegaraan Volume 004, September.

²⁷¹ Lev, Daniel S, 1990, Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan, Jakarta; LP3ES, 38-39

²⁷² Ibid, hal 41

²⁷³ Ibid, 52

²⁷⁴ Ibid 61

²⁷⁵ Asshiddiqie, Jimly, 2006, Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 46

yang fungsi terkait dengan kekuasaan kehakiman, seperti kejaksaan yang kemudian diatur dalam undang-undang. Kejaksaan tidak disebut dalam UUD NRI 1945, hanya ditafsirkan sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman.

Pertanyaannya, jika suatu saat kelak ada langkah untuk menyempurnakan konstitusi, apakah ada kemungkinan untuk memasukkan lembaga kejaksaan, ke dalam pasal-pasal dalam undang-undang dasar. Jawaban sementara, sepanjang pembahasan Badan Pengkajian MPR RI (2014-2019), yang banyak disoroti dan diusulkan agar disempurnakan di lingkungan lembaga kekuasaan kehakiman baru Mahkamah, Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.

B. REKOMENDASI MPR

Walaupun belum jelas kapan proses amandemen kelima bisa dilaksanakan, namun MPR RI sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perubahan konstitusi telah menyiapkan bahan-bahan, rancangan, dan konsep bagian mana saja dari UUD NRI 1945 yang harus disempurnakan. Mengingat dari pembahasan dan rekomendasi yang disiapkan MPR RI, belum terlihat rancangan untuk memasukkan institusi kejaksaan agung secara eksplisit dalam rencana amandemen yang akan datang.

Badan Pengkajian MPR yang bertugas untuk menyiapkan bahan-bahan dalam proses amandemen, mendasarkan kajiannya pada Keputusan IV/MPR RI tahun 2014. Dalam keputusan tersebut antara lain direkomendasikan agar MPR 2014-2019 “melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum”.

Sedangkan lembaga negara yang disebut perlu disempurnakan atau ditata kembali posisinya antara lain penguatan MPR RI sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya; penataan kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi untuk mengusulkan, membahas, menyetujui RUU tertentu, melaksanakan fungsi anggaran bersama DPR dan Pemerintah, serta melaksanakan fungsi pengawasan atas undang-undang dimaksud. Sedangkan penataan lembaga di lingkungan kekuasaan kehakiman, yang dengan eksplisit disebut dalam rekomendasi MPR 2009-2014 tersebut adalah penataan kewenangan Komisi Yudisial sebagai institusi yang menjadi pendukung kekuasaan kehakiman untuk menjamin

akuntabilitas kekuasaan kehakiman dengan memperluas cakupan dan jangkauan pengawasannya; penataan kembali kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap UUD; dan penataan kewenangan Mahkamah Agung melalui pemberian wewenang *Forum Privilegiatum* dalam mengadili pejabat publik yang melakukan pelanggaran hukum.

C. POLITIK HUKUM DAN KEADILAN

Hukum diperlukan untuk menyiapkan dan menjaga suatu bangsa agar bisa mencapai tujuannya dalam bernegara. Arah hukum biasanya disebut sebagai politik hukum, bisa ditemukan dalam konstitusi masing-masing negara. Keadilan sebagai salah satu misi dari sistem hukum yang ideal ternyata merupakan inti dari politik hukum pengaturan misi pokok dari negara Republik Indonesia. Ini antara lain terlihat dari rumusan alinea pertama Pembukaan UUD 1945:

“Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan **peri-keadilan**”.

Juga dalam alinea II Pembukaan UUD 1945:

“... dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, **adil dan makmur**”.

Rumusan kata peri keadilan serta adil dan makmur sebagai tujuan akhir bernegara, menunjukkan pentingnya hukum yang bisa menjamin keadilan. Bahkan penyebutan adil lebih dulu dari makmur, menunjukkan bahwa kesejahteraan batin atau psikologis, lebih didahulukan dari kemakmuran yang merupakan kesejahteraan lahir. Inilah jati diri bangsa Indonesia yang ingin diwujudkan dalam sistem bernegara.

Juga dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 juga disebutkan :

.....dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlahberdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang **Adil dan Beradab**, serta dengan mewujudkan suatu **Keadilan sosial** bagi seluruh rakyat Indonesia.

Misi keadilan menjadi visi mendasar dan terpenting dalam konstitusi negara Republik Indonesia. Ini merupakan turunan dari filosofi Pancasila yang menyebut kata adil dalam sila kedua dan kelima. Bahkan kemudian misi keadilan ini yang kemudian ditegaskan setelah amandemen UUD 1945 dengan menambahkan Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945 yang berbunyi :

“Negara Indonesia adalah negara hukum”. Misi negara hukum sebagai penjamin terwujudnya keadilan itu dieksplisitkan, walaupun pada UUD 1945 sebelum amandemen juga sudah ditegaskan dalam penjelasan mengenai system ketatanegaraan Republik Indonesia dengan menyebut sebagai negara hukum (*rechstaat*), dan bukan negara yang berlandaskan kekuasaan semata (*machstaat*).

Dari sini kemudian diterjemahkan pembagian peran lembaga sebagai pembuat hukum (legislatif) yang dilakukan oleh parlemen, pelaksana hukum (eksekutif), oleh pemerintah dan lembaga pengontrol dan penegakan hukum (yudikatif), yang dilakukan oleh lembaga yang dalam UUD 1945 disebut sebagai lembaga kekuasaan kehakiman.

Sikap dan pilihan konstitusional dalam menjaga hukum dan keadilan terlihat dari Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman. Dari nama kekuasaan kehakiman yang dipilih itu sudah menunjukkan bahwa lembaga yang menjadi tegaknya hukum dan keadilan bertumpu pada system kehakiman, intinya para hakim. Lembaga ini yang harus menjaga keseimbangan kekuasaan demi melindungi warganegara, terhadap lembaga legislatif maupun eksekutif.

Dasar dasar kekuasaan kehakiman dirumuskan dalam Ps 24 UUD NRI 1945 sebagai berikut :

- (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.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Terminologi kekuasaan kehakiman menunjukkan bahwa inti penegakan hukum dan keadilan ditumpukan pada badan badan peradilan. Selain politik hukum kekuasaan kehakiman, dalam konstitusi juga dikukuhkan hak-hak hukum warga negara. Politik hukum dalam perlindungan warganegara bisa dilihat dalam pasal-pasal berikut :

01. Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
(Pasal 27 ayat 1 UUD NRI 1945)
02. Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan

perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. (*Pasal 28G ayat 1 UUD NRI 1945*)

03. Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. (*Pasal 28 I ayat 1 UUD NRI 1945*)

D. POLITIK HUKUM KEJAKSAAN DAN KEPOLISIAN

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. (*Pasal 4 ayat 1 UUD NRI 1945, Bab Kekuasaan Pemerintahan Negara*)

Semua lembaga negara yang tidak disebut secara khusus dalam UUD, secara politik hukum, yang bersangkutan merupakan bagian dari sistem pemerintahan (eksekutif) negara yang dipimpin oleh presiden. Kejaksaan merupakan aparat pemerintah yang bertugas membantu presiden dalam mewujudkan keadilan yang diperintahkan oleh UUD

Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. (*Pasal 30 ayat 2 dan 4 UUD 1945*). Posisi polisi sebagai lembaga penjaga keamanan, ketertiban dan penegak hukum juga berada di bawah presiden sebagai pimpinan eksekutif. Fungsinya sebagai penegak hukum juga tidak ditempatkan di bawah lembaga kekuasaan kehakiman

Semakin menegaskan bahwa Kejaksaan tidak masuk rumpun yudikatif tetapi penegak hukum yang dibawah koordinasi eksekutif. Menurut Djisman Samosir²⁷⁶, kejaksaan dikukuhkan sebagai penuntut umum sejak berlakunya UU 8/1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Jaksa selain mewakili negara dalam menuntut semua pelanggaran terhadap hukum pidana, namun sekaligus juga diberi hak untuk mengesampingkan tuntutan (oportunitas), jika ada alasan demi untuik melindungi kepentingan umum.

²⁷⁶ Samosir, Djisman, 2018, *Hukum Acara Pidana*, Bandung : Nuansa Aulia, 112

Dalam posisi sebagai bagian dari eksekutif, kedudukannya sama dengan kepolisian. Prinsip ini menurut Dio Ashar Wicaksana²⁷⁷, seperti juga dikukuhkan dalam adanya UU 5/1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang menyebut bahwa Kejaksaan sebagai “lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dalam tatanan susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan”. Dari konsideran ini terdapat perubahan penting yang berisi penegasan terhadap pandangan kedudukan institusi kejaksaan yang sebelumnya dikatakan sebagai alat negara namun setelah berlakunya undang-undang ini berubah menjadi lembaga pemerintahan.

Jika merujuk Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang”, yang diperkuat di dalam Pasal 38 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009, menurut Dio yang dimaksud dengan “badan-badan lain” antara lain kepolisian, kejaksaan, advokat dan lembaga permasyarakatan.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Secara konstitusional Amandemen UUD NRI seperti yang diamanatkan oleh Keputusan MPR RI IV/2014, bisa dilaksanakan sesuai dengan Pasal 37 UUD NRI 1945. Dari sejumlah hal yang direkomendasikan oleh MPR periode 2009-2014, MPR periode 2014-2019 baru menyepakati Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Model GBHN yang disepakati, usulan lain yang muncul baru penguatan MPR dan DPD RI. Ada kecenderungan kalau terjadi amandemen hanya terbatas pada topik GBHN saja. Fraksi-fraksi dan Kelompok DPD di MPR belum ada yang secara formal mengajukan amandemen Kelima. Gagasan atau usulan pengaturan kejaksaan dalam UUD bisa disosialisasikan, sebagai penegasan sebagai bagian dari perangkat pemerintah dalam kebijakan bidang hukum

Jajaran Kejaksaan bisa mengajukan usulan pada fraksi-fraksi atau kelompok DPD di MPR, pasal mana atau ayat mana yang perlu diubah sesuai dengan Pasal 37 UUD NRI 1945, dengan disertai argumentasi akademisnya.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI

²⁷⁷ Dio Ashar Wicaksana, “Kedudukan Kejaksaan RI dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia”, *Fiat Justitia* Vol 1 /No. 1 /Maret 2013, hlm. 3 – 8

Kiai Demak, Ali Hardi, 2017, "Badan-Badan Kekuasaan Kehakiman untuk Menegakkan Hukum dan Keadilan", Jurnal Ketatanegaraan Volume 004, September.

Lev, Daniel S, 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3ES

Samosir, Djisman, 2018, *Hukum Acara Pidana*, Bandung: Nuansa Aulia.

Wicaksana, Dio Ashar, 2013, *Kedudukan Kejaksaan RI dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia*, Fiat Justitia Vol 1 /No. 1 /Maret

BIODATA PENULIS

Bambang Sadono lahir di Blora, 30 Januari 1957. Dalam karier jurnalistiknya pernah menjadi Wakil Pemimpin Redaksi Harian *Suara Merdeka* Semarang (1989-1997), dan pemimpin redaksi *Harian Suara Karya* Jakarta (1999-2004). Menjadi ketua Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) Cabang Jawa Tengah (1992-1998), dan Sekretaris Jenderal pengurus pusat PWI (1998-2003).

Dalam karir politiknya tahun 1997 menjadi anggota DPR-RI sampai tahun 2009. Tahun 2004 -2009 menjadi Ketua Partai Golkar Jawa Tengah. Tahun 2009—2014 sebagai Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Jawa Tengah. Tahun 2014 menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, dan menjadi ketua Badan Pengkajian MPR RI 2014-2018.

Karir akademiknya dimulai setelah lulus dari Fakultas Hukum Undip 1983, mengajar di Unika Sugiyapranata, Sekolah Tinggi Ilmu Komunikasi Dipanegara, Universitas Sultan Agung, dan Universitas Semarang. Menjadi peserta kursus reguler Lemhannas, 1995. Tahun 2009 lulus program doktor Ilmu Hukum, saat ini mengajar di Program Magister Fakultas Hukum Universitas Semarang, dan Magister Komunikasi di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Diponegoro.