



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

# KARYA TULIS ILMIAH

## MPR RI 2019



KARYA TULIS ILMIAH  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Tema :  
Penyempurnaan Sistem Hukum dan Penataan  
Peraturan Perundang-Undangan  
berdasarkan Pancasila

**BADAN PENGAJIAN MPR RI  
2019**

2019

# DAFTAR ISI

Kata Sambutan Kepala Biro Pengkajian MPR RI .....	iii
Kata Sambutan Sekretarat Jenderal MPR RI.....	iv
Kata Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI .....	v
Pemisahan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....	1
BAB I	
PENDAHULUAN .....	1
1. Latar Belakang .....	1
2. Rumusan Masalah .....	4
3. Tujuan .....	4
4. Manfaat .....	5
BAB II	
TINJAUAN TEORITIS.....	6
1. Pancasila .....	6
2. Pembukaan Konstitusi (Preambule).....	6
3. Stufenbau Theorie .....	7
4. Staatsfundamentalnorm.....	7
BAB III	
METODE PENULISAN.....	9
1. Metode Pengumpulan Data.....	9
2. Pengolahan Data.....	9
3. Analisis Data .....	
BAB IV	
ANALISIS.....	11
BAB V	
PENUTUP .....	18
1. Simpulan.....	18
2. Saran.....	18
Daftar Pustaka .....	19
Daftar Riwayat Hidup .....	22

# DESAIN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG BERDASARKAN PANCASILA: PENATAAN KELEMBAGAAN, PERENCANAAN DAN EVALUASI

## BAB I

PENDAHULUAN .....	??
1.1 Latar Belakang .....	?
1.2 Rumusan Masalah .....	?
1.3 Tujuan Penulisan dan Manfaat Penulisan .....	

## BAB II

TINJAUAN PUSTAKA .....	??
2.1 Konsep Kelembagaan .....	?
2.2 Sistem Hukum.....	
2.3 Undang-Undang.....	?
2.4 Pembentukan Undang-Undang di Indonesia .....	?
2.5 Evaluasi Undang-Undang .....	

## BAB III

### METODE PENELITIAN ?

3.1 Jenis Penelitian .....	?
3.2 Metode Penelitian .....	?
3.3 Sumber Data .....	?
3.4 Teknik Analisis Data .....	?
3.5 Teknik Pengolahan Data .....	?

## BAB IV

### PEMBAHASAN?

4.1 Aneka Masalah dalam Pembentukan Undang-Undang .....	??
4.1.1?Pembentukan Undang-Undang Tidak Memiliki Arah ??? Dan Tujuan Yang Jelas .....	??
4.1.2?Pembentukan Undang-Undang Dianggap Kurang ??? Demokratis Karena Dipenuhi Oleh Kepentingan Partai .....	?
4.2 Penataan Lembaga Pembentuk Undang-Undang .....	?
4.3 Pembentukan Grand Design Dan Evaluasi Undang-Undang ?? Menggunakan Metode Post-Legislative Scrutiny .....	

## BAB V

### PENUTUP

5.1 Kesimpulan .....	
5.2 Saran .....	

DAFTAR PUSTAKA .....	
----------------------	--

# GAGASAN NEW CONSTITUTIONAL ORGAN DENGAN CONSTITUTIONAL IMPORTANCE DALAM UUD NRI TAHUN 1945

## BAB I

PENDAHULUAN .....	??
1.1 Latar Belakang .....	?
1.2 Rumusan Masalah .....	?
1.3 Tujuan Penelitian .....	?
1.4 Manfaat Penelitian .....	

## BAB II

### PEMBAHASAN

1.1 KONSEPSI NEGARA HUKUM .....	?
2.2 KELEMBAGAAN NEGARA INDONESIA .....	?
2.3 NEW CONSTITUTIONAL ORGAN .....	?
2.3.1 KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI .....	??
2.3.1.1 STATUS QUO KPK DAN PRESPEKTIF PERBANDINGAN??	
2.3.1.2 PENGATURAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI ??	
YANG TEPAT DI INDONESIA .....	?
2.3.1 KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA??	
2.3.1.1 STATUS QUO KOMNAS HAM DAN PRESPEKTIF ??	
PERBANDINGAN .....	??
1.3.1.2 PENGATURAN KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA ??	
YANG TEPAT DI INDONESIA?	

## BAB III

### METODE PENELITIAN ?

3.1 Jenis Penelitian .....	?
3.2 Metode Penelitian .....	?
3.3 Sumber Data .....	?
3.4 Teknik Analisis Data .....	?
3.5 Teknik Pengolahan Data .....	?

## BAB V

### PENUTUP

### KESIMPULAN

DAFTAR PUSTAKA .....	
----------------------	--

PENGUATAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH  
MELALUI PREVENTIVE-REPRESIVE CONTROL PERATURAN DAERAH DI INDONESIA

BAB I

PENDAHULUAN .....??

A. Latar Belakang.....?

B. Masalah Rumus.....?

C. Tujuan Penelitian.....?

D. Manfaat Penelitian.....

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA?

- A. Dewan Perwakilan Daerah?
- B. Pembentukan Peraturan Daerah?
- C. Teori Pengawasan?

BAB III

METODE PENELITIAN .....?

A. Jenis dan Sifat Penelitian.....?

B. Jenis Data .....?

C. Metode Pengambilan Data .....

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN?

- A. Implikasi Dualisme Pengawasan Peraturan Daerah oleh DPD ?? dan Pemerintah Pusat terhadap Implementasi Kewenangan ?? Pembentukan Peraturan Daerah?
- B. Penguatan Kewenangan DPD Melalui Preventive-Represive?? Control Peraturan Daerah di Indonesia

PENUTUP

KESIMPULAN

DAFTAR PUSTAKA .....

# Problematika Judicial Review Dalam Bingkai Demokrasi Indonesia: Sebuah Urgensi untuk Reformulasi

## BAB I

PENDAHULUAN .....	??
A. Latar Belakang .....	?
B. Identifikasi Masalah .....	?
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Kajian .....	?
D. Metode	
1. Metode Penelitian .....	?
2. Pendekatan Masalah .....	?
3. Jenis dan Sumber Penelitian?	
4. Teknik Pengumpulan Sumber Penelitian .....	?
5. Analisis Sumber Hukum	

## BAB II

### PEMBAHASAN

A. Sejarah Judicial Review??	
1. Putusan Landmark Madison vs Marbury 1803??	
2. Asal Mula Judicial Review di Indonesia?	
B. Obesitas Kewenangan pada Mahkamah Agung .....	??
1. Membawahi Empat Lingkungan Peradilan di Indonesia??	
2. Kasasi??	
3. Peninjauan Kembali??	
4. Judicial Review?	
C. Persoalan dalam Judicial Review .....	?
D. Duality of Jurisdiction dalam Judicial Review .....	?
E. Ego Sektoral Lembaga .....	?
F. Telaah Mekanisme Antara Mahkamah Agung dan ??	
Mahkamah Konstitusi .....	

## BAB III

### PENUTUP

A. Kesimpulan .....	???
B. Rekomendasi .....	

DAFTAR PUSTAKA .....	
----------------------	--

PENGUATAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEBAGAI AMICUS CURIAE  
DALAM PENGUJIAN MATERIIL UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG  
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

A.?	Pendahuluan .....	?
B.?	Rumusan Masalah.....	?
C.?	Tujuan .....	?
D.?	Pembahasan.....	?
E.?	Rekomendasi.....	?
F.?	Penutup.....	?
G.?	Daftar Pustaka	

# PENGUATAN PERAN MPR SEBAGAI THE PROTECTOR OF CONSTITUTION MELALUI REFORMULASI PENGATURAN TAP MPR DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

## BAB I

PENDAHULUAN .....	??
A. Latar Belakang.....	?
B. Rumusan Masalah.....	?
C. Tujuan Penelitian.....	?
D. manfaat Penelitian .....	?
1. Metode Penelitian.....	?
2. Pendekatan Masalah .....	?
3. Jenis dan Sumber Penelitian?	
4. Teknik Pengumpulan Sumber Penelitian.....	?
5. Analisis Sumber Hukum	

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA?

A. Teori Negara Hukum .....	?
B. Teori Kedaulatan Rakyat.....	?
C. Teori Perundang-Undangan .....	??
C. 1. Pengertian .....	??
C. 2. Materi Muatan??	
C. 3. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	??
C. 4. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan .....	
C. 5. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan .....	

## BAB III

### METODE PENELITIAN?

A. Jenis Penelitian?	
B. Metode Pendekatan?	
C. Sumber Bahan Hukum?	
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum?	
E. Teknik Analisis Bahan Hukum	

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN?

A. Urgensi Penguatan Kedudukan MPR sebagai "The Protector of Constitution"?	
B. Formulasi Pengaturan TAP MPR??	
B. 1. Perubahan Nomenklatur Tap MPR .....	??
B. 2. Penegasan Kewenangan Pembentukan Peraturan Negara??	
B. 3. Pengaturan Materi Muatan??	
B. 4. Pengaturan Pengujian Peraturan Negara	

## BAB V

### PENUTUP

A. Kesimpulan.....	
B. Saran	

DAFTAR PUSTAKA .....	
----------------------	--



SEXY KILLERS : URGENSI ADANYA UPAYA EVALUATIF DAN KAJIAN YURIDIS TERHADAP EFEKTIFITAS PELAKSANAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT KEBIJAKAN PERTAMBANGAN BATU BARA DI INDONESIA

BAB I

PENDAHULUAN .....??

1.1. Latar Belakang .....?

1.2. Rumusan Masalah .....

? 1.3. Tujuan Penelitian .....?

1.4. Manfaat Penelitian .....

BAB II

LANDASAN TEORI

BAB III

METODE PENELITIAN .....

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

PENUTUP???

5.1. Kesimpulan .....??

5.2. Saran

DAFTAR PUSTAKA .....

# PENYEMPURNAAN SISTEM HUKUM DAN PENATAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN PANCASILA

## BAB I

PENDAHULUAN .....	??
1.1. Latar Belakang .....	?
1.2. Rumusan Masalah .....	
1.3. Tujuan Penelitian .....	?
1.4. Uraian Singkat Gagasan Kreatif .....	?
1.5. Manfaat Penulisan .....	?
1.6. Metode Studi Pustaka	

## BAB II

### TELAAH PUSTAKA

- 2.1. Tinjauan tentang Kesejahteraan
- 2.2. Tinjauan tentang Welfare State (Negara Kesejahteraan)
- 2.3. Tinjauan tentang Negara Hukum
- 2.4. Tinjauan tentang Ekonomi Pancasila
- 2.5. Tinjauan tentang Lembaga Negara

## BAB III

### ANALISIS DAN SINTESIS

- 3.1. Kebijakan Hukum Nasional di Bidang Kesejahteraan Sosial untuk Penanganan Rendahnya Taraf Kesejahteraan Masyarakat Indonesia Saat Ini .....
- 3.2. Integrasi Kebijakan Hukum Nasional di Bidang Kesejahteraan Sosial untuk Penanganan Rendahnya Taraf Kesejahteraan Masyarakat Indonesia .....

## BAB IV

### KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

- 4.1. Kesimpulan .....
- 5.2. Rekomendasi .....

DAFTAR PUSTAKA .....

**Pemisahan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik  
Indonesia Tahun 1945 dari Batang Tubuh Undang-Undang  
Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:  
Upaya Pengembalian Fungsi Pancasila Sebagai  
*Staatsfundamentalnorm***

**Oleh :**

**Zico Leonard Djagardo Simanjuntak dan Marco Hardianto**

**ABSTRAK**

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Karenanya, segala peraturan yang ada di Indonesia haruslah bersumber dari Pancasila. Namun, saat ini penempatan Pancasila dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) tidaklah tepat dan menderogasi kedudukan Pancasila. Sebagai *Staatsfundamentalnorm*, Pancasila haruslah terpisah dan lebih tinggi dari *Staatsgrundgesetz*. Karenanya, penempatan Pancasila yang masih tertuang di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang merupakan satu kesatuan dengan Batang Tubuh UUD NRI 1945 (*staatsgrundgesetz*) sangatlah tidak tepat. Haruslah dilakukan pemisahan antara Pembukaan UUD NRI 1945 yang didalamnya terdapat Pancasila, dengan Batang Tubuh UUD NRI 1945, demi ditegakkannya hakikat Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* yang merupakan sumber dari segala sumber hukum.

**Kata Kunci:** Pancasila, *Staatsfundamentalnorm*, *Staatsgrundgesetz*, Pembukaan UUD NRI 1945, Batang Tubuh UUD NRI 1945

# BAB I PENDAHULUAN

## 1. Latar Belakang

Meminjam istilah dari Ir. Soekarno bahwa Pancasila adalah *philosophische grondslag*, yaitu sebagai fundamen, filsafat, pikiran, jiwa hasrat yang menyatu dalam jiwa bangsa Indonesia, yang kesemuanya tidak bersifat tertulis; menandakan bahwa kedudukan Pancasila di dalam hidup masyarakat Indonesia merupakan cerminan yang seharusnya integral terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>1</sup> Menilik kepada fakta yang ada, pernyataan ini rupanya tidak jauh berbeda dengan kenyataan bangsa Indonesia, mengacu kepada Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, ditegaskan bahwa Pancasila merupakan “sumber dari segala sumber hukum” yang hakikatnya merupakan sumber tertib hukum suatu negara yang merupakan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum dan cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari rakyat negara yang bersangkutan. Sedangkan dalam naskah asli Ketetapan MPRS tersebut, “cita hukum” disebut “cita-cita hukum” dan “cita moral” disebut “cita-cita moral.”

Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU PPPU) yang memposisikan Pancasila di dalam hierarki peraturan perundang-undangan menuai kritik. Hal ini ditindaklanjuti dengan diubahnya Pasal 2 undang-undang bersangkutan, yakni frasa tentang kedudukan Pancasila sebagai “sumber dari segala sumber hukum” menjadi “sumber dari segala sumber hukum negara.” Berlakunya ketentuan yang disempurnakan ini menimbulkan konsekuensi bahwa segala peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia harus berlandaskan kepada Pancasila.

Menurut Hans Nawiasky (*die Theorie vom Stufentordnung der Rechtsnormen*), sistem norma hukum negara tersusun dalam kelompok-kelompok norma hukum yang berlapis dalam suatu tata

---

<sup>1</sup> Santoso, Agus. Hukum, Moral dan Keadilan. Jakarta: Prenada Media, 2014.

susunan yang bersifat hierarkis sampai pada suatu norma hukum yang tertinggi yang bersifat hipotetis dan ditetapkan secara presupposed, yaitu *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara). Mengacu pada teori yang demikian, maka Pancasila nampaknya cocok untuk kemudian dipandang sebagai sebuah *staatsfundamentalnorm* dari negara Indonesia. Memperhatikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), kita dapat menemukan adanya rumusan dari Pancasila dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang merupakan Konstitusi Negara Indonesia. Memandang akan penempatan Pancasila di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 tersebut, patut kita pertanyakan apakah Pancasila merupakan bagian dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau tidak. Terhadap pertanyaan ini, hingga saat sekarang ini telah berkembang dua pendapat umum, yaitu:

1. Pancasila bukan bagian dari UUD NRI 1945 karena sudah lahir lebih dulu, lebih tinggi kedudukannya dari UUD NRI 1945. Nilai-nilai dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 merupakan nilai-nilai Pancasila, namun bukan Pancasila itu sendiri; dan
2. Pancasila adalah bagian dari UUD NRI 1945 karena Pasal II Aturan Tambahan UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa UUD NRI 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasal. Pembukaan UUD 1945 mengandung pokok-pokok pikiran yang tidak lain adalah Pancasila itu sendiri atau jiwa Pancasila.

Jika kita mengartikan bahwa 'pokok-pokok pikiran yang termaktub di dalam Pembukaan UUD NRI 1945' sebagai Pancasila, maka Pancasila merupakan perwujudan dari suatu cita hukum (*rechtsidee*) yang melingkupi keseluruhan dari Batang Tubuh UUD NRI 1945 yang kemudian diejawantahkan ke dalam pasal-pasal yang berada di dalam Batang Tubuh UUD 1945. Dalam pandangan demikian, mengacu kepada sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, kedudukan Pembukaan UUD 1945 seyogyanya lebih utama daripada Batang Tubuh UUD 1945, dimana Pancasila sebagai pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945 kemudian dijadikan dasar dan sumber bagi pasal-pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945. Namun hal ini berimplikasi bahwa

Pembukaan dari UUD NRI 1945 tidaklah dapat disetarakan dengan Batang Tubuh UUD NRI 1945 sebagai bagian dari konstitusi. Konstitusi suatu negara haruslah bersumber dari suatu pemikiran yang lebih abstrak, yaitu suatu *staatsfundamentalnorm*. Memandang kepada *status quo* berupa UUD NRI 1945, tepatnya pada Pasal II aturan tambahan dari UUD NRI 1945, dinyatakan bahwa UUD NRI 1945 terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal. Maka dari itu pemaknaan akan Pancasila demikian diatas agaknya kurang tepat.

Namun apabila kita memaknai penempatan Pancasila di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 sebagai penempatan dari 'jiwa' Pancasila itu sendiri, maka implikasi logis dari hal ini adalah Pancasila yang seharusnya berperan sebagai *staatsfundamentalnorm* menjadi kabur apabila ditinjau dari sudut pandang hierarki perundang-undangan. Pandangan demikian seakan-akan melahirkan lagi suatu entitas baru yang mengambil alih posisi Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* yang lebih jauh lagi akan mengakibatkan Pancasila bukan 'diejawantahkan' di dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945, melainkan hanya 'diletakkan' saja. Hal ini dapat kita interpretasikan sebagai suatu degradasi atas kedudukan Pancasila.

Maka dari itu, diperlukan suatu pembahasan yang menganalisis gagasan akan pemisahan Pembukaan UUD NRI 1945 dari Batang Tubuh UUD NRI 1945. Apa dampaknya dan bagaimana Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* seyogyanya ditempatkan di hierarki norma hukum Indonesia.

## 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan yang diangkat oleh Penulis adalah:

1. Bagaimanakah seharusnya kedudukan Pancasila dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimanakah dampak pemisahan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dari Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap hukum di Indonesia?

## 3. Tujuan

Tujuan umum karya tulis ilmiah ini adalah untuk menambah pengetahuan dan wawasan mengenai gagasan pemisahan antara

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dari Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan tujuan khusus dari karya tulis ilmiah ini adalah sebagai berikut:

1. Memahami konsep dari Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm*;
2. Mengetahui dampak dari pemisahan *staatsfundamentalnorm* dan *staatsgrundgesetz* dalam suatu konstitusi negara terhadap hukum yang bersangkutan;

#### 4. Manfaat

Adapun manfaat dari karya tulis ilmiah ini adalah:

##### 1. Untuk Penulis

Dapat mengetahui dan terus mengkritisi konsep ideal dari struktur sebuah konstitusi negara yang tentunya perlu dipahami penulis, mengingat bahwa penulis berniat untuk menggeluti studi bidang hukum tata negara, baik di jenjang pendidikan ini maupun berikutnya.

##### 2. Untuk Masyarakat

Mendapatkan wawasan dan gagasan dalam lingkup studi konstitusi, khususnya pada UUD NRI 1945 serta bagaimana masyarakat sebagai warga negara memiliki hak konstitusional.

##### 3. Untuk Pemerintah

Diharapkan bahwa karya tulis ini dapat dijadikan suatu pertimbangan dalam memposisikan Pancasila ke dalam hierarki norma hukum di Indonesia.

## BAB II TINJAUAN TEORITIS

### 1. Pancasila

Pancasila merupakan perwujudan jiwa nasional bangsa. Untuk mengerti keduanya, maka kita harus melihat dasar pemikiran founding fathers yang menciptakannya. Dasar pemikiran yang paling tepat dan mengupas tuntas keduanya sampai kepada pokok yang paling esensial adalah pemikiran daripada Bung Karno. Pada pidato 1 Juni 1945 Bung Karno menjelaskan bahwa Pancasila itu adalah sebuah sintesis ideologi. Lima ideologi-ideologi besar lainnya yang sudah ada di dunia dipelajari dengan seksama kemudian diekstrak konsep-konsep keburukannya dan diambil konsep yang baiknya. Konsep yang baik itu kemudian dilebur menjadi satu dan diikat dengan jiwa nasional bangsa Indonesia yaitu persatuan dalam perbedaan, semangat gotong royong, dan nilai-nilai luhur.<sup>2</sup> Hasil daripada peleburan itu adalah sebuah sintesis bernama Pancasila. Karena itu di dalam Pancasila terdapat substansi positif yang mengkehendaki masyarakat Indonesia yang adil makmur dan sejahtera. Alhasil, Pancasila menjadi ideologi yang paling baik dan sesuai dengan Bangsa Indonesia.

### 2. Pembukaan Konstitusi (*Preamble*)

Bagi Plato, "*Preambles are the soul of the laws, a device through which the legislator convinces the people to obey the law.*" Lalu bagi Schmitt, "*Preambles express the society's fundamental political decisions.*" Sedangkan bagi Blackstone, "*Preambles are the key to opening up to us the minds of the lawmakers.*" Pembukaan Konstitusi dapat dimaknai pula oleh individu sebagai "*the national consciousness; they define the constitutional identity and, as such, they define who the "we" is.*"<sup>3</sup>

Pembukaan Konstitusi ini memiliki beberapa dimensi apabila dilihat dari kekuatan hukumnya, yakni secara:

- a. Seremonial – Simbolik

---

<sup>2</sup> Muhammad Yamin. *Dewan Banteng Contra Neo Ningrat*, (Jakarta: LPPM Tan Malaka, 2009), hlm 7-18.

<sup>3</sup> Julia Smith, "Europe after Rome: A New Cultural History," Oxford: University Press, (2005).



Contohnya di negara Kanada yang mengamini bahwa Pembukaan “*not regarded as integral part of the law and do not create rights or have binding interpretative power*”;

b. Interpretatif

“...*William Blackstone referred to preambles as intended “to help the construction of an act of parliament. Blackstone noted that whenever the statute is dubious, “the proem, or preamble, is often called in to help the construction of an act of parliament.”* Contihnya: Afrika Selatan, Estonia, dan Jerman;

c. Substantif

“..*Preambles can also be legally binding constitutional clauses and serve as independent sources for rights and obligations...*”  
Contohnya: Prancis, India, Nepal, dan Bosnia

### 3. *Stufenbau Theorie*

Terinspirasi dari Nawiasky, Kelsen merumuskan bahwa norma hukum paling dasar (*grundorm*) bentuknya abstrak. Norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).<sup>4</sup> Hans Nawiasky dalam *die Theorie vom Stufentordnung der Rechtsnorme* menyebutkan bahwa sistem norma hukum negara tersusun dalam susunan hirarkhis. Hal itu diawali dari norma hukum yang tertinggi yang bersifat hipotetis, abstrak, filosofis dan ditetapkan secara *presupposed*, yaitu *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara). Susunan tersebut adalah:

- 1) *Staats-fundamentalnorm*, (norma fundamental negara);
- 2) *Saatsgrundgesetz* (aturan dasar negara);
- 3) *Formell gesetz* (undang-undang formil);
- 4) *Verordnung satzung* (peraturan delegasian); dan
- 5) *Autonome satzung* (peraturan atribusian)

### 4. *Staatsfundamentalnorm*

*Staatsfundamentalnorm* berisi ide atau cita-cita negara yang baru/akan dibentuk. Terkait dengan filosofi yang berkembang di suatu bangsa dan akan dianut dalam perjalanan bangsa ke

---

<sup>4</sup> Garner, Bryan. *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. Toronto: Thompson, 2012.

depannya.<sup>5</sup> Misalnya kaidah fundamental negara Amerika, tertuang dalam *Declaration of Independence* (1776), adalah mengenai hak yang sama antara semua orang ketika manusia dilahirkan. Segala bentuk penjajahan dan koloni tidak dapat dibenarkan, sehingga menolak bentuk koloni dari Kerajaan Inggris dan memilih merdeka sebagai suatu bangsa

Contoh lain kaidah fundamental negara Perancis, tertuang dalam *Declaration of Rights of Man and of the Citizen* (1789), adalah mengenai filosofi *nature rights* yang menjadi basis perlindungan hak asasi manusia dalam bernegara. Dinyatakan oleh suatu perwakilan bangsa dan diadopsi oleh lembaga negara, misalnya: oleh *US Congress* atau *France General Assembly*. Menjadi bagian terpisah dan menjadi dasar dari kelahiran rumusan konstitusi (hukum dasar). Lembaga negara pembentuk hukum dasar

---

<sup>5</sup> Bingham, Thomas. *Introduction to the study of law and constitution*. Westminster: Penguin, 2010.

## BAB III METODE PENULISAN

### 1. Metode Pengumpulan Data

Karya ilmiah ini menggunakan metode studi kepustakaan. Studi, sebagaimana dikemukakan oleh Nazir (1998). “Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan”<sup>6</sup>

Menurut Nazir (1998) studi kepustakaan merupakan langkah yang penting dimana setelah seorang peneliti menetapkan topik penelitian, langkah selanjutnya adalah melakukan kajian yang berkaitan dengan teori yang berkaitan dengan topik penelitian.<sup>7</sup> Dalam pencarian teori, peneliti akan mengumpulkan informasi sebanyak-banyaknya dari kepustakaan yang berhubungan. Sumber-sumber kepustakaan dapat diperoleh dari: buku, jurnal, majalah, hasil-hasil penelitian (tesis dan disertasi), dan sumber-sumber lainnya yang sesuai (internet, koran, dan lainnya). Berdasarkan teori tersebut, studi kepustakaan, merupakan data yang diperoleh dari sumber-sumber kepustakaan. Studi kepustakaan dalam penulisan ini dimaksudkan untuk mendapatkan data-data pendukung mengenai konsep struktur konstitusi dan hal-hal lain yang berkaitan.

Selain studi kepustakaan, penulis juga mendapat bahan data dari *forum Group Discussion* (FGD) yang diselenggarakan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan data-data atau informasi tambahan yang tidak ditemui dalam literatur.

### 2. Pengolahan Data

Pengolahan data pada karya tulis ilmiah ini dilakukan secara berurutan dan sistematis dengan menggunakan cara sebagai berikut:

- 1) Mencari sumber yang relevan dengan tema
- 2) Mencari pokok bahasan dari setiap sumber
- 3) Menghubungkan pokok bahasan tersebut dengan tema tulisan

---

<sup>6</sup> M Nazir, 1998, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 112

<sup>7</sup> Ibid.

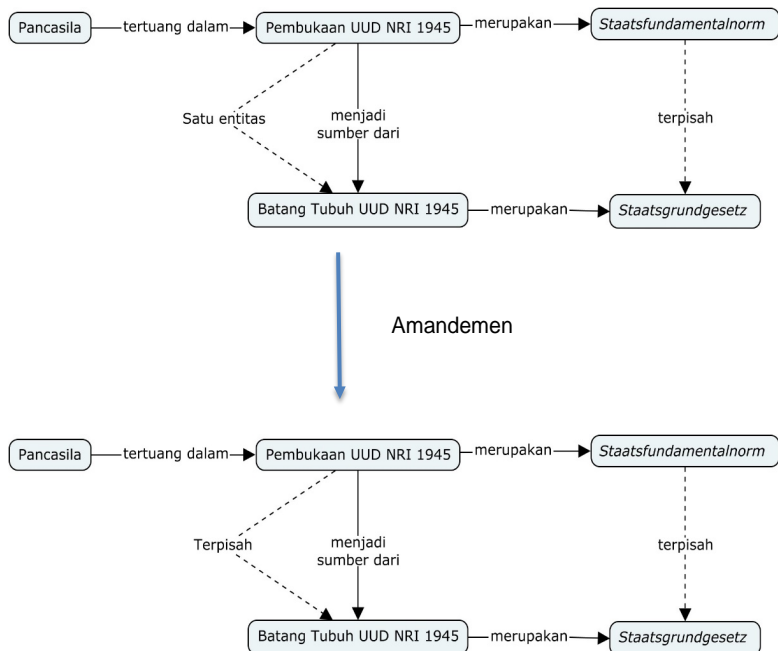
### 3. Analisis Data

Analisis Data bertujuan untuk memberikan makna pada setiap data yang dikumpulkan. Tahapan analisis data yang digunakan pada karya tulis ilmiah ini adalah sebagai berikut:

- 1) Membaca dan mempelajari data;
- 2) Menandai pokok bahasan yang ada di dalam data menjadi gagasan kunci;
- 3) Mempelajari gagasan kunci dan mencari keterkaitannya dengan tema yang berasal dari data terkait;
- 4) Menyusun penalaran logis dan premis dari gagasan kunci yang relevan.

### 4. Kerangka Berpikir

Adapun kerangka berpikir dari karya tulis ilmiah ini adalah:



## BAB IV ANALISIS

Pancasila merupakan norma yang bersifat abstrak dan berkedudukan sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*). Hal ini menjadikannya dasar dan sumber bagi aturan dasar atau aturan pokok negara yaitu Pasal-Pasal atau Batang Tubuh UUD NRI 1945.<sup>8</sup> Dengan kata lain, landasan filosofisnya mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut. Sedangkan bagi Batang Tubuh UUD NRI 1945 yang dimaknai sebagai *staatsgrundgestz* atau aturan dasar, ia menempati kelompok norma hukum di bawah norma fundamental negara.

Posisi Pancasila pada Pembukaan UUD NRI 1945 menimbulkan pertanyaan. Apakah ia berdiri sendiri atau menjadi bagian dari UUD NRI 1945. UUD NRI 1945 menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan di dalam pasal-pasalnya. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari UUD NRI 1945.<sup>9</sup> Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan Cita Hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis. Sebagai Cita Hukum, Pancasila menjadi dasar dan sumber bagi sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. UUD NRI 1945 menciptakan pokok-pokok pikiran ini di dalam pasal-pasalnya.

Akan tetapi, apabila diartikan bahwa “pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan” adalah Pancasila, maka Pancasila mewujudkan cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai Batang Tubuh UUD 1945, dan mengejawantah di dalam pasal-pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945. Dengan demikian, dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia kedudukan Pembukaan UUD 1945 lebih utama daripada Batang Tubuh UUD 1945. Pancasila sebagai pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945 menjadi dasar dan sumber bagi (pasal-pasal dalam) Batang Tubuh UUD 1945.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Endang Sumiarsi, *Tata Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015), hlm 60-78.

<sup>9</sup> Patrick Nunno. *Institutional Abuse*, (Berlin: Bundestag, 1990), hlm 44-50.

<sup>10</sup> Didik Sudikno, *Hukum, Konstitusi dan Otonomi*. (Malang: Setara Press, 2010), hlm.7.

Dalam satu kasus, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK) No.140/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-undang No.1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama Pengujia menggunakan tolok ukur Sila 1 Pancasila “Ketuhanan Yang Maha Esa” (vide Paragraf [3.34.4], halaman 273 Putusan MK No. 140/PUU-VII/2009).

Kemudian pada contoh kasus lainnya, yakni perluasan pasal zina dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang diujikan ke MK, Amar Putusan MK tersebut tidak mengabulkan permohonan. Hal yang menarik dalam putusan tersebut adalah adanya pandangan berbeda (*dissenting opinion*) dari empat hakim MK yang menyatakan perlunya untuk memperluas cakupan makna zina dari sekadar yang sudah menikah menjadi meliputi juga orang-orang yang belum menikah. Keempat hakim MK tersebut mendasarkan pandangannya pada Pancasila. Keempat hakim MK itu dalam *dissenting opinion* dalam Putusan MK menyatakan bahwa:

“Dalam Pancasila, nilai ketuhanan dibaca dan dimaknai secara hierarkis. Nilai ketuhanan merupakan nilai tertinggi karena menyangkut nilai yang bersifat mutlak. Seluruh nilai kebaikan diturunkan dari nilai ini.... Konsepsi ini menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia harus senantiasa sejalan dan sama sekali tidak boleh bertentangan dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa dan nilai agama....” (vide halaman 454-455 Putusan MK No. 46/PUU-XIV/2016).

Dengan putusan-putusan ini, MK telah meletakkan Pancasila sebagai bagian dari UUD NRI 1945, karena menguji suatu undang-undang terhadap Pancasila, dimana sejatinya MK hanya memiliki kewenangan menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945.

Hans Nawiasky dalam karyanya yang berjudul *Die Theorie vom Stufentordnung der Rechtsnormen* berpendapat bahwa sistem norma hukum negara tersusun dalam kelompok-kelompok norma hukum yang berlapis dalam suatu tata susunan yang bersifat hirarkhis sampai pada suatu norma hukum yang tertinggi yang bersifat hipotetis dan ditetapkan secara *presupposed*, yaitu

*staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara). Kelompok-kelompok norma hukum negara itu meliputi:

1. *Staats-fundamentalnorm*, (norma fundamental negara);
2. *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara);
3. *Formell gesetz* (undang-undang formil); dan
4. *Verordnung satzung* (peraturan delegasian) dan *autonome satzung* (peraturan atribusian).

Kemudian mengacu pada teori Hans Nawiasky, Pancasila merupakan *staats-fundamentalnorm* (norma fundamental negara) dan menjadi dasar dan sumber bagi Batang Tubuh UUD 1945 dan hukum dasar negara yang tidak tertulis. Para penyusun UUD 1945 menempatkan Pancasila sebagai Cita Hukum (*rechtsidee*) dan sebagai Norma Fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*).

Sebagai Norma Fundamental Negara, Pancasila yang merupakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 adalah norma hukum yang tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi pembentukan norma-norma hukum negara di bawahnya dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, jelaslah bahwa Pancasila tidaklah sama kedudukannya dengan batang tubuh UUD 1945. Sebab, Pancasila adalah *staatsfundamentalnorm* yang menjadi sumber bagi *staatsgrundgesetz*, yakni UUD NRI 1945.

Oleh karenanya, dalam rangka penataan sistem hukum dan peraturan perundang-undangan haruslah ada penegasan kedudukan Pancasila sebagai cita hukum bagi dan norma tertinggi dari sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, yang menunjukkan bahwa Pancasila merupakan entitas yang berbeda dari batang tubuh UUD 1945. Hal ini sangat mendesak diperlukan dalam tataran teoritis dan praktik.

Dalam tataran teoritis, terdapat penataan hukum yang rapi teratur dimana jelas dan kedudukan dan kapasitas dari *staatsfundamentalnorm* dan *staatsgrundgesetz*. Kemudian dalam tataran praktis, berkaitan erat dengan dasar pengujian suatu instrumen hukum sebagaimana yang dilakukan baik dalam uji materiil di Mahkamah Agung maupun Judicial Review di Mahkamah Konstitusi, sehingga jelas suatu instrumen hukum dapat diuji terhadap *staatsfundamentalnorm* atautkah *staatsgrundgesetz*.

Gagasan mengenai pemisahan antara *Staatsgrundgesetz* dan *Staatsfundamentalnorm* sebenarnya bukanlah hal yang mustahil di

negara-negara di dunia. Dalam beberapa konstitusi, terdapat pemahaman yang berbeda seperti:

1. Konstitusi pada negara Republik Nauru yang memisahkan *preamble* dan Konstitusinya:

*The preamble and the marginal notes to this Constitution do not form part of this Constitution.*

2. Makedonia adalah negara yang menulis kata “konstitusi” setelah pembukaan, sehingga pembukaan bukanlah bagian dari konstitusi;
3. Konstitusi Tuvalu berbunyi yang apabila diterjemahkan menjadi “Dalam semua kasus, Konstitusi ini akan ditafsirkan dan diterapkan secara konsisten dengan Prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam Pembukaan”
4. Pada Konstitusi Mesir, tepatnya Artikel 227 telah dinyatakan yang apabila diterjemahkan menjadi: “Konstitusi dan mukadimahnya dan teks-teksnya adalah bahan yang terjalin dengan baik yang tidak dapat dibagi. Ketentuannya \ merupakan satu kesatuan yang koheren.”
5. Pasal 141 (3) konstitusi Nepal melarang pendaftaran partai politik yang bertentangan dengan semangat dan esensi dari Pembukaan
6. Artikel 7B konstitusi Bangladesh, misalnya, melarang amandemen yang mengubah pembukaan atau pasal-pasal yang berkaitan dengan 'struktur dasar' konstitusi. Sebagian besar dari konstitusi ini tidak mengatur secara khusus tentang perubahan pembukaan. Konstitusi di Bangladesh secara eksplisit menentukan bahwa mengubah pembukaan konstitusi tidak diperbolehkan. Pasal 7B konstitusi Bangladesh, yang berjudul: Ketentuan dasar Konstitusi tidak dapat diubah ', secara khusus menyatakan:

*“Notwithstanding anything contained in article 142 of the Constitution [the constitutional amendment procedure], the preamble . . . and the provisions of articles relating to the basic structures of the Constitution . . . shall not be amendable by way of insertion, modification, substitution, repeal or by any other means.”*

Beberapa negara lain mengatur perubahan pembukaan harus dengan referendum, seperti di negara Gabon. Kemudian ada pula negara-negara yang mengatur perubahan pembukaan dengan mensyaratkan mayoritas khusus, seperti negara Makedonia. Secara



umum, Pembukaan dapat ditambahkan, diubah dan dihapus dari konstitusi sama seperti pasal-pasal dalam konstitusinya. Perubahan Pembukaan Konstitusi pernah terjadi pada:

- Konstitusi Latvia tahun 2014
- Konstitusi Libanon tahun 1990
- Konstitusi Jerman tahun 1990
- Konstitusi India tahun 1976

Di negara India, Pembukaan - bersama dengan banyak ketentuan konstitusi lainnya - telah diubah pada tahun 1976. Amandemen ke-42 mengubah deskripsi India dari 'republik demokrasi yang berdaulat' menjadi 'republik demokrasi sekuler demokratis yang berdaulat'. Perubahan juga terjadi dari frasa 'persatuan bangsa' menjadi 'persatuan dan integritas bangsa'.

Kemudian ada pula Kontroversi dan Perdebatan Tajam Perubahan Perubahan Konstitusi Australia. Di Australia terjadi perdebatan sengit tentang menambah Pembukaan konstitusi dalam waktu yang cukup lama. Terdapat desakan untuk menambah pembukaan yang sebenarnya adalah Pembukaan Undang-Undang Inggris, Commonwealth of Australia Constitution Act. Pada tahun 1987, Tim ahli yang memberi nasihat kepada Komisi Konstitusi merekomendasikan pembukaan baru bagi konstitusi Australia namun ditolak. Desakan juga terjadi lagi tahun 1993 dan 1998. Pada tahun 1999 pemerintah merancang pembukaan baru untuk diajukan dalam referendum. Namun pada referendum 6 November 1999, usulan ini ditolak.

Kembali melihat pada apa yang terjadi di Negara Indonesia, negara ini menjalankan sistem yang mana UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara terdiri dari sebuah Pembukaan dan pasal-pasal. Hal ini ditegaskan dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD NRI 1945 yang berbunyi “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.” Dalam Pembukaan tersebut, terkandung Ketika sebuah pembukaan mengandung hak yang dapat langsung ditegakkan, ia dapat berfungsi sebagai parameter untuk peninjauan konstitusi terhadap undang-undang. Pembukaan haruslah dianggap sebagai sumber otonom dari hak yang dapat ditegakkan, sehingga Hak-hak, prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang ditetapkan dalam pembukaan dapat ditegakkan dan dituangkan secara hukum.

Oleh karena Pembukaan UUD 1945 (yang didalamnya terdapat Pancasila) merupakan sumber hukum bagi UUD 1945, maka haruslah dilakukan pemisahan antara Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm* yang lebih tinggi dari pasal-pasal sebagai UUD 1945 yang adalah *staatsgrundgesetz*. Terlebih lagi, dengan menyatakan bahwa Pembukaan UUD 1945 adalah dasar pembentukan pasal-pasal UUD 1945 sebagai konstitusi, maka Pembukaan UUD 1945 adalah rasionalisasi dan juatifikasi bagi validitas pasal-pasal UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 walaupun merupakan pokok-pokok pikiran yang abstraksi tinggi dan dijabarkan dalam pasal-pasal, menjadi dasar keberlakuan pasal-pasal UUD 1945 dan juga presuposisi validitas pasal-pasal tersebut.

Pada saat ini, Pembukaan UUD NRI 1945 bersama dengan Batang Tubuh UUD NRI 1945 masih berada pada satu bagian yang tidak terpisahkan. Hal itu merupakan suatu *contradictio in determinis* yang mana sangatlah tidak tepat menyatakan keduanya suatu entitas yang sama. Sebagaimana sudah dipaparkan di atas, terdapat suatu substansi yang berbeda dalam lingkup kedudukan, hakikat, dan filosofi dari keduanya. Menjadi suatu paradoks apabila dua entitas yang berbeda diletakkan dalam satu posisi yang sama. Pembukaan UUD NRI 1945 mengandung Pancasila yang merupakan sumber hukum dari segala sumber hukum. Oleh karenanya, Pembukaan UUD NRI 1954 seharusnya dimaknai sebagai *source of the value*, yakni sumber utama dalam identitas serta berbangsa dan bernegara. Menurut Ernest Renand, *unenation est une ame*, yakni satu bangsa didasarkan pada satu identitas yang sama, dan karenanya identitas tersebut menjadi sumber dari segala sumber hukum yang ada karena itulah yang menentukan, nilai, identitas, serta moralitas dari bangsa itu. Dengan demikian, Pembukaan UUD 1945 yang didalamnya terdapat pancasila sebenarnya mencerminkan jati diri bangsa.

Pembukaan UUD NRI 1945 menjadi sumber dari pada Batang Tubuh UUD NRI 1945. Apa yang dituangkan dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945 haruslah menegakkan Pembukaan UUD NRI 194, sehingga tidak bisa isi dari Batang Tubuh UUD NRI 1945 berdiri sendiri sebagai kesatuan yang sejajar dengan Pembukaan UUD NRI 1945. Alhasil, apabila diterapkan sebagai demikian, terjadilah seperti

status quo di Indonesia di mana UUD NRI 1945 saat ini tidak memisahkan Pembukaan dan Batang tubuh.

Tanpa pemisahan, tidak jelas mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah (tidak jelas mana yang menjadi sumber hukum yang lebih tinggi dari yang lainnya). Padahal, sumber hukum yang lebih tinggi tentulah menjadi acuan bagi sumber hukum yang berada di bawahnya. Dampaknya, bisa saja di masa yang akan datang, dilakukan amandemen terhadap Batang Tubuh UUD NRI 1945, dan substansi yang diamandemenkan tersebut bertentangan dengan Pembukaan UUD NRI 1945 yang di dalamnya terkandung Pancasila. Jika demikian, maka Konstitusi negara Indonesia sudah tidak lagi mencerminkan Pancasila.

Sebagai negara yang berlandaskan Pancasila, tentu bagaimana pun Pancasila harusnya menjadi sumber hukum dari seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu kedudukan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* haruslah ditegaskan bahwa ia lebih tinggi dari segala instrumen hukum yang lainnya, termasuk juga *staatsgrundgesetz*. Dengan diterapkan secara demikian, Pembukaan UUD NRI 1945 tidak lagi hanya sebagai materi yang diinterpretasikan belaka, namun juga dapat memiliki kekuatan substantif, di mana Pembukaan UUD NRI 1945 memiliki kekuatan hukum mengikat yang isinya adalah penegakan dari Pancasila itu sendiri.

Saat ini, kedudukan Pancasila tidaklah sesuai dengan sebagaimana seharusnya, karena Pancasila masih ditempatkan di Pembukaan UUD NRI 1945 yang masih satu kesatuan dengan Batang Tubuh UD NRI 1945, sehingga *staatsfundamentalnorm* dan *staatgrundgestz* masih dalam satu kedudukan instrumen yang sama. Padahal, Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* adalah sumber dari batang tubuh (*staatsgrundgesetz*). Karena itu haruslah dilakukan pemisahan antara Pembukaan yang menganut Pancasila dengan Batang Tubuh UUD NRI 1945. Dampak dari pemisahan tersebut adalah Pembukaan UUD NRI 1945 akan berdiri sendiri sebagai instrumen hukum yang substansinya merupakan penegakkan dari Pancasila. Pembukaan yang mengandung Pancasila kemudian menjadi sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, termasuk di dalamnya adalah *staatsgrundgesetz*.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### 1. Simpulan

Pancasila adalah filosofische grondslag yaitu sebagai fundamen, filsafat, pikiran, jiwa hasrat yang menyatu dalam jiwa bangsa Indonesia, dimana dalam hierarki perundang-undangan memiliki kedudukan sebagai staatafundamental-norm. Pancasila harus dituangkan kedalam Pembukaan Konstitusi (Pembukaan UUD 1945) yang terpisah dari konstitusi (UUD NRI 1945), oleh karena UUD NRI 1945 (*staatsgrundgesetz*) bersumber dari Pancasila (*staatsfundamentalnorm*) sehingga keduanya tidak dapat diletakkan dalam kedudukan yang sama. *Staatsfundamentalnorm* sebagai suatu norma *pare-supposed* haruslah diletakan lebih tinggi daripada konstitusi dan menjadi dasar bagi konstitusi tersebut.

Pemisahan Pembukaan UUD NRI 1945 dari UUD NRI 1945 akan mengubah kekuatan hukum Pembukaan UUD NRI 1945 dari sebelumnya hanya interpretatif menjadi substantif. Pemisahan Pembukaan UUD NRI 1945 dengan UUD NRI 1945 sangatlah mendesak dilakukan, baik dalam lingkup normatif penataan peraturan perundang-undangan, maupun tataran praktikal pada pengujian peraturan-perundangan di Mahkamah Agung ataupun Mahkamah Konstitusi. Dengan begitu, maka kedudukan Pembukaan UUD NRI 1945 di dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia akan menjadi lebih utama daripada Batang Tubuh UUD NRI 1945 dan Pancasila sebagai pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 akan menjadi dasar dan sumber bagi pasal-pasal dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945.

#### 2. Saran

Pemerintahan Negara Republik Indonesia dapat melakukan Amandemen ke-V terhadap UUD NRI 1945 yang mana di dalamnya mencakup juga mengenai pemisahan Pembukaan UUD NRI 1945 dari Batang Tubuh UUD NRI 1945, sehingga kemudian yang dimaksud sebagai konstitusi dari negara Indonesia hanya Batang Tubuh UUD NRI 1945 saja sedangkan terhadap Pembukaan UUD NRI 1945 ditarik keluar dari konstitusi negara Indonesia dan ditempatkan pada *Staatsfundamentalnorm* yang bersifat *pre-supposed*.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Adji, Seno. *Perkembangan dan Permasalahan KUHP Dan KUHAP*. Jakarta: Diadit Media, 2015.
- Bentham, Jeremy. *A Fragment on Government*. Cambridge: University Press, 1988.
- Bernstein, David. *Interpreting Our Democratic Constitution*. New York: Knopf, 2005.
- Bingham, Thomas. *Introduction to the study of law and constitution*. Westminster: Penguin, 2010.
- Blanning, Tim. *The French Revolution: Class War or Culture Clash?* Macmillan: London, 1998.
- Black, Donald. *Sociological Justice*. Oxford: University Press, 2015.
- Bobbio, Norberto. *Theory of Legal Norm*. Rome: Newrome Press, 1958.
- Cropsey, Joseph. *History of Legal Philosophy*. Chicago: University Press, 1987.
- Dershowit, Alan. *The Abuse Excuse*. London: Little Brown, 1995.
- Dicey, Albert Venn. *Law of the Constitution*. London: Macmillan, 2011.
- Doyle, William. *Aristocracy and its Enemies in the Age of Revolution*. Oxford: University Press, 2009.
- Dworkin, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- Garner, Bryan. *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. Toronto: Thompson, 2012.
- Glendon, Mary Ann. *A world made new: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Randomhouse, 2001.
- Greene, Jamal. *Rethinking Regulation and Responses in matter of human rights*. Cambridge: University Press, 2011.
- Hadjon, Phillipus. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2008.
- Hill, Cristopher. *The Century of Revolution*. Abingdon: Routledge, 1961.
- Hueschling, Luc. *Etat de droit, Rechstaat, Rule of Law*. Paris: Dalloz, 2002.

- Ilyich Lenin, Vladimir. *What Is To Be Done?*. Moscow: Progress Publisher, 1901.
- Kant, Immanuel. *Foundations of the Metaphysics of Morals*. Berlin: Whitebeck, 2001.
- Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law*. Clark: Lawbook Exchange, 2009.
- Koentjaraningrat. *Kebudayaan, Mentalitet, dan Pembangunan Masyarakat Desa Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 1993.
- Leonel Hart, Herbert. *Punishment and Responsibility*. Oxford: University Press, 2008.
- Littman, David. *Human Rights and Human Wrongs*. New York: National Review, 2003.
- Luvois Fuller, Lon. *Anatomy of Law*. Connecticut: Greenwood Press, 1968.
- Nunno, Patrick. *Institutional Abuse*. Berlin: Bundestag, 1990.
- Packer, Herbert Leslie. *The Limits of the criminal sanction*. Stanford: University Press, 1968.
- Pompe, Sebastian. *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*. Jakarta: SEAP, 2014.
- Radbruch, Gustav. *Rechtsphilosophie*. Stuttgart: Koehler, 1963.
- Rawls, John. *Theory of Justice*. Cambridge: Belknap, 1971.
- Santoso, Agus. *Hukum, Moral dan Keadilan*. Jakarta: Prenada Media, 2014.
- Santoso, Muhari Agus. *Paradigma Baru Hukum Pidana*. Malang: Averroes, 2012.
- Senja, Pipiet. *Para Pencari Keadilan*. Jakarta: Emir, 2015.
- Silkenat. *The Legal Doctrines of the Rule of Law and Rechstaat*. Berlin: Springer, 2014.
- Soemardjan, Selo. *Setangkai Bunga Sosiologi*. Jakarta: LPFEUI, 1974.
- Stern, Klaus. *Das Rechstaat der Bundesrepublik*. Munich: Reinhold Zippelius, 1984.
- Stuart Mill, John. *On Liberty*. London: Bloomsbury, 1859.
- Subekti, Valina Singka. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Pers, 2007.
- Sukriono, Didik. *Hukum, Konstitusi dan Otonomi*. Malang: Setara Press, 2010.
- Smith, Julia. *Europe after Rome: A New Cultural History*. Oxford: University Press, 2005.

Stahl, Fredrich Julius. *The Doctrine of State and Principle of State Law*. New Jersey: Woodbridge. 2009.

Sumiarsi, Endang. *Tata Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015.

Yamin, Muhammad. *Dewan Banteng Contra Neo Ningrat*. Jakarta: LPPM Tan Malaka, 2009.

Yoshino, Kenji. *The New Civil Rights*. New York: New York Times, 2006.

**Perundang-undangan:**

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

Indonesia. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No.12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

*Kitab Undang-Undang Hukum Pidana [Wetboek van Strafrecht]*. Diterjemahkan oleh Moeljatno. Jakarta: Pradnya Paramita, 1976.

**Putusan Mahkamah Konstitusi**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomot 140/PUU-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XIV/2016

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

**Judul Karya Tulis** : Pemisahan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dari Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Upaya Pengembalian Fungsi Pancasila Sebagai Staatsfundamentalnorm  
**Asal Perguruan Tinggi** : Universitas Indonesia

### **Ketua Kelompok**

1. Nama Lengkap : Zico Leonard Djagardo Simanjuntak
2. Tempat dan Tanggal Lahir : Jakarta, 29 Juli 1996
3. Pengalaman Organisasi : Indonesia Law Debate Society FH UI
4. Karya Ilmiah yang pernah dibuat: Lomba Karya Tulis Ilmiah dan Bunga Rampai
5. Penghargaan Ilmiah : Lomba Debat, Esai, dan Karya Tulis Ilmiah

### **Anggota Kelompok**

1. Nama Lengkap : Marco Hardianto
2. Tempat dan Tanggal Lahir : Medan, 26 Maret 1998
3. Pengalaman Organisasi : -
4. Karya Ilmiah yang pernah dibuat: -
5. Penghargaan Ilmiah : -



**DESAIN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG BERDASARKAN  
PANCASILA:  
PENATAAN KELEMBAGAAN, PERENCANAAN DAN EVALUASI**

**Oleh:**

**Rima Lestari dan Nurafni Kusumawardhani Affandi**

**ABSTRAK**

Indonesia adalah negara hukum yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental, dimana keberadaan Undang-Undang sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan menjadi sangat penting untuk menentukan legalitas dari suatu perbuatan. Sebagai sumber hukum, sudah sepatutnya apabila Undang-Undang memiliki kualitas yang baik. Bagir Manan menyatakan bahwa Undang-Undang yang baik adalah Undang-Undang yang memenuhi unsur yuridis, sosiologis, filosofis, serta dibuat oleh mekanisme pembentukan yang benar. Jika Undang-Undang sudah memenuhi seluruh unsur tersebut, niscaya Undang-Undang akan sulit untuk dicabut karena *dianggap sudah baik* sesuai kehendak masyarakat.

Meski dalam setiap Undang-Undang telah memiliki naskah akademik yang dapat menjabarkan unsur yuridis, sosiologis, dan filosofis begitu pun dalam pembentukan telah menggunakan metode yang benar sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, rupanya hal tersebut tidak serta merta menjamin bahwa suatu Undang-Undang memiliki kualitas yang baik, mengingat banyaknya kasus *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Hasil *judicial review* yang bermuara pada perubahan Undang-Undang, menyebabkan Undang-Undang semakin banyak jumlahnya. Disisi lain, DPR sebagai lembaga yang berkuasa penuh atas pembentukan Undang-Undang dinilai hanya mampu memproduksi Undang-Undang tanpa memperhatikan apa yang ingin dicapai dari pembentukan Undang-Undang, selain sebagai dasar legalitas semata.

Dengan menggunakan metode penelitian yuridis-normatif, dalam tulisan kali ini Penulis berupaya untuk menghadirkan berbagai problematika yang ada pada pembentukan Undang-Undang yang demokratis dan akan dikaji dari akar permasalahannya: yaitu proses

pembentukan yang kurang demokratis –karena tidak mencerminkan partisipasi masyarakat secara keseluruhan, dan tidak dibangun dalam suatu konstruksi yang jelas. Pembentukan Undang-Undang baru dianggap sebagai proyek untuk memenuhi target Prolegnas semata.

Adapun muara dari tulisan ini adalah gagasan pembentukan *Grand Design* dalam pembentukan Undang-Undang, yaitu mengacu pada tujuan dibentuknya negara Indonesia dengan Pancasila sebagai nilai dasar serta penerapan metode *Post-Legislative Scrutiny* yang selama ini dilakukan oleh Badan Legislasi DPR untuk kemudian dipindahkan ke komisi khusus di dalam MPR agar evaluasi terhadap Undang-Undang yang telah berlaku, bisa turut dilakukan oleh DPR dan DPD sehingga bisa lebih mencerminkan demokrasi.

**Kata Kunci: Pancasila, harmonisasi, pembentukan, *post-legislative scrutiny*, undang-undang**

## **ABSTRACT**

*Indonesia is a legal country that adheres to the Continental European legal system, where the existence of the Law as a type of legislation becomes very important to determine the legality of an act. As a source of law, it is fitting for the Law to be of good quality. Bagir Manan stated that a good law is a law that meets juridical, sociological, philosophical elements, and is made by the correct mechanism of formation. If the Law has fulfilled all of these elements, the Law will undoubtedly be difficult to revoke because it is deemed good according to the wishes of the community.*

*Even though in every law there is an academic text that can describe juridical, sociological, and philosophical elements as well as in the formation of using the correct method in accordance with UU No. 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation, apparently this is not and immediately guarantee that a law has good quality, considering the number of cases of judicial review to the*

*Constitutional Court. The results of the judicial review which led to the amendment to the led to the increasing number of laws. On the other hand, the DPR as an institution that has full authority over the formation of the Law is considered only capable of producing the Law, regardless of what it wants to achieve from the formation of the Law, other than as the basis of mere legality.*

*By using juridical-normative research methods, in this article the author seeks to present various problems that exist in the formation of democratic laws and will be examined from the root of the problem: namely a less democratic formation process because it does not reflect the overall participation of the community, and not built in a clear construction. The establishment of a new Law is considered a project to meet the targets of the National Legislation Program alone.*

*As for this article, the idea is to form a Grand Design in the formation of the Law, which refers to the purpose of the establishment of an Indonesian state with Pancasila as a basic value. As well as the implementation of the Post-Legislative Scrutiny method which has been carried out by the DPR Legislative Body to then be transferred to a special commission within the MPR, so that the DPR and DPD can be evaluated so that it can better reflect democracy.*

***Keywords: Pancasila, harmonization, formation, post-legislative scrutiny, law***

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum (*Rectstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machstaat*).<sup>1</sup> Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang menjamin tinggi supremasi hukum dengan merefleksikannya dalam penegakan hukum (*enforcement of law*) dan keadilan (*equality*). Upaya yang dapat dilakukan dalam mewujudkan kedua hal tersebut adalah sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. Mengadakan penataan ulang lembaga kenegaraan;
2. Peningkatan kualifikasi aparat negara; dan
3. Penataan ulang Perundang-undangan yang berlaku.

Berbicara mengenai Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dalam pembentukannya tidak boleh lepas dari sumber hukum tertinggi di Indonesia yaitu Pancasila sebagai pedoman dalam berkehidupan dan berkebangsaan. Posisi Pancasila ini dipertegas sebagai dasar hukum di Indonesia dalam amandemen UUD NRI 1945 keempat yang dimana tidak mengubah Pembukaan UUD NRI 1945.<sup>3</sup> Dalam hakikatnya jelas Pancasila menjadi titik persetujuan (*common denominator*) bagi pembentukan tertib hukum yang ada di Indonesia mulai dari UUD NRI 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah (PP) begitu dengan seluruh peraturan pelaksana lainnya. Sehingga produk hukum yang dibentuk tidak boleh bertentangan dan harus sesuai dengan Pancasila.

Pembentukan suatu undang-undang sesuai dengan Pancasila adalah aktivitas yang paling utama dalam negara Indonesia sebagai

---

<sup>1</sup> Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 1.

<sup>2</sup> Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana, 2015, hlm. 1.

<sup>3</sup> Empat Kesepakatan: 1. Tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2. Mempertegas sistem pemerintah Presidensial; 3. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normati akan dimasukkan ke dalam Pasal-Pasal (batang tubuh); 4. Melakukan perubahan dengan cara addendum.

bagian dari proses penegakan hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan hukum dalam hal ini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembentuk undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum tersebut. Dengan demikian penegakan hukum membicarakan mengenai penegakan ide-ide serta konsep-konsep yang abstrak. Penegakan hukum dalam hal ini merupakan suatu usaha dalam mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan. Proses mewujudkan ide-ide inilah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum.<sup>4</sup>

Pembentukan suatu undang-undang begitu pun dengan Peraturan dibawahnya juga sangat erat kaitannya dengan sistem demokrasi sebagai mitra dalam membentuk undang-undang yang berdasarkan Pancasila. Kontribusi masyarakat sangatlah berperan melalui wakil-wakil yang telah mereka tunjuk untuk menduduki kursi wakil rakyat baik melalui sistem Pemilu eksekutif dan legislatif. Fungsi lembaga legislatif bersama eksekutif salah satunya adalah membentuk Undang-Undang dan pembentukannya disesuaikan dengan kepentingan masyarakat. **Namun nyatanya, masyarakat menganggap kepercayaan yang diberikan kepada lembaga pembentuk undang-undang banyak yang tidak sesuai keinginan masyarakat dan dianggap bermasalah.** Maka dengan ini, masyarakat menganggap perlu dilakukan pengujian terhadap undang-undang tersebut oleh lembaga yang berwenang dalam hal ini adalah Mahkamah Konstitusi (MK). Terhitung sejak MK terbentuk, rekapitulasi pengujian undang-undang yang dilakukan di MK adalah sebagai berikut:

---

4 Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru, 1984, hlm. 24.

Tabel 1  
Perkara Pengujian Undang-Undang di MK Berdasarkan  
Permohonan Kurun Waktu 2014-2019<sup>5</sup>

No.	Tahun	Jumlah perkara teregistrasi	Jumlah yang diproses
1.	2014	140	80
2.	2015	140	63
3.	2016	111	78
4.	2017	102	49
5.	2018	102	37
6.	2019	36	14
	Jumlah	631	321

Diolah dari sumber : Website Lembaga Mahkamah  
Konstitusi Republik Indonesia Tahun 2019

Data pada tabel 1 di atas menunjukkan bahwa sejak tahun 2014 secara kuantitatif terjadi kenaikan perkara pengujian yang diajukan ke MK. Dalam kurun waktu 5 tahun pengujian yang diajukan MK yang teregistrasi sebanyak 631 perkara namun jumlah undang-undang yang diproses pengujiannya hanya sekitar 321 perkara. Banyaknya kasus pengujian yang dilakukan ke MK adalah bukti dari keresahan masyarakat bahwa undang-undang yang dihasilkan lembaga legislatif, dinilai tidak bisa mengakomodir kebutuhan yang ada di masyarakat dan dinilai cacat yuridis. Sehingga dengan adanya permohonan ini menjadikan kuantitas peraturan yang dihasilkan lembaga legislatif tidak sebanding dengan kualitas dan menyebabkan terjadinya inflasi legislasi (*legislative inflation*).<sup>6</sup>

Maraknya permohonan pengujian Undang-Undang ke MK ini dikarenakan tidak lagi diberlakukan *legislative review* di Indonesia sehingga lembaga legislatif tidak diberikan wewenang dalam

<sup>5</sup> Mahkamah Konstitusi, Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang, diakses dalam <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU> pada tanggal 30 Juni 2019 pukul 22.18 WIB.

<sup>6</sup> Dace Sulmane, *Legislative Inflation – An analysis of the Phenomenon in Contemporary Legal Discourse*, Baltic Journal of Law & Politics Vol. 4, No. 12, 2011, hlm. 80.

menilai Undang-Undang yang mereka bentuk sendiri sehingga menjadikan *judicial review* sebagai satu-satunya cara yang dapat dilakukan untuk menguji atau mengakhiri keberlakuan suatu undang-undang. Berbeda pada masa Orde Baru, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diberikan kewenangan melakukan pengujian secara politis terhadap keberlakuan undang-undang dan menariknya mengingat MPR pada saat itu adalah lembaga tertinggi negara, maka sesuai asas peraturan perundang-undangan tidak boleh dicabut kecuali dengan aturan yang lebih tinggi atau sejajar, MPR memang berwenang untuk melakukan *legislative review*. Namun saat ini, setelah seajarnya seluruh lembaga negara, mengakibatkan dasar melakukan *legislative review* itu sendiri menjadi hilang.

Di satu sisi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terlalu produktif melakukan pembentukan undang-undangnya dikarenakan DPR harus memenuhi target Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 16 yang menyatakan, "Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas." Hal ini memberikan penjelasan bahwa Prolegnas menjadi instrumen perencanaan yang penting dalam pengembangan hukum atau lebih spesifik mengenai penciptaan hukum yang disusun berdasarkan dinamika kehidupan. Selain target Prolegnas tersebut, undang-undang yang dibentuk di satu sisi tidak tepat guna dan apabila dibiarkan tanpa mendapatkan penyelesaian, akan dikhawatirkan kepastian hukum di masyarakat tidak tercapai. Maka, perlu dibentuk upaya terhadap pengoreksian undang-undang yang telah terbentuk di masyarakat, tanpa perlu mengajukan permohonan ke MK yang cenderung pasif.

Selain itu, salah satu bukti nyata dari gagasan demokrasi yang ada di Indonesia dalam hal pembentukan undang-undang adalah hadirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana MPR telah melakukan perubahan demi perubahan atas UUD NRI 1945 yang meliputi keseluruhan materi pengaturan hingga terdapat suatu pembentukan lembaga baru yaitu DPD. Dalam UUD NRI 1945

pasca amendemen keempat disebutkan bahwa DPD adalah perwakilan daerah dalam konteks kedaerahan.

Keberadaan DPD yang membuat tidak lagi terciptanya parlemen Indonesia satu kamar (*unikameral*) menjadikan timbulnya perdebatan apakah parlemen Indonesia berstruktur dua kamar (*bikameral*) atau tiga kamar (*trikameral*). Pada Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI 1945 menetapkan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, dimana selanjutnya dijelaskan pada Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 bahwa DPD dapat mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) 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. Selanjutnya dalam Pasal 23 Ayat (2) UUD NRI 1945 mengatur mengenai DPD memiliki kewenangan dalam memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Selanjutnya dalam Pasal 22 D Ayat (3) UUD NRI 1945, DPD memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang di bidang-bidang yang telah disebutkan dalam Pasal 22 D Ayat (3) UUD NRI 1945, bahwa hasil pengawasan tersebut selanjutnya disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Jika diperhatikan tidak terdapat keikutsertaan DPD dalam pembentukan undang-undang yang nyata.<sup>7</sup> Padahal, sebagai perwakilan daerah, DPD sebagai 'kamar kedua' dianggap lebih mengetahui masalah yang terjadi di setiap daerah yang mereka wakili dibandingkan oleh DPR.<sup>8</sup> Terlebih di setiap aturan yang akan

---

<sup>7</sup>Ainun Najib, *GKR Hemas: Kelembagaan DPD Harus Diperkuat* diakses dalam <https://jateng.sindonews.com/read/6952/1/gkr-hemas--kelembagaan-dpd-harus-diperkuat-1563077237> pada tanggal 7 Juli 2019 pukul 12.22 WIB.

<sup>8</sup> Jimly Asshidiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD NRI 1945*, Makalah disampaikan dan seminar pembangunan hukum nasional VIII dengan tema penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan yang diselenggarakan oleh Badan Pembina Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 8-10.



dibentuk pasti akan dilaksanakan di daerah-daerah sehingga akan lebih terasa dampaknya oleh setiap daerah. Maka dari itu, sudah seharusnya DPD diberikan kewenangan yang setara.

Oleh karena itu Penulis bermaksud mengkaji dan mengusulkan formula penataan kelembagaan legislatif yaitu MPR, DPR, dan DPD di Indonesia yang baik dan benar sehingga dapat memberikan penjelasan mengenai penataan produk yang dihasilkan dengan cara *Grand Design* dan *Post Legislative Scrutiny* (PLS).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang diatas, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia khususnya undang-undang dinilai masih belum efektif. Sehingga perlu dilakukan suatu penyelesaian agar membentuk suatu sistem hukum yang baik. Terkait hal tersebut pada karya tulis ini akan dikaji masalah-masalah, antara lain:

1. Apa Saja Masalah Dalam Pembentukan Undang-Undang?
2. Bagaimana Penataan Lembaga Legislatif Di Indonesia Untuk Bisa Membentuk Undang-Undang Yang Baik?
3. Bagaimana Penataan Proses Pembentukan Undang-Undang Agar Dapat Menghasilkan Undang-Undang Yang Baik?

## **1.3 Tujuan Penulisan dan Manfaat Penulisan**

### **1.3.1 Tujuan Penulisan**

Adapun tujuan dari penulisan karya tulis ini dilakukan dengan beberapa tujuan antara lain:

1. Mengetahui Masalah Dalam Pembentukan Undang-Undang.
2. Mengetahui Penataan Lembaga Legislatif Di Indonesia Untuk Bisa Membentuk Undang-Undang Yang Baik.
3. Mengetahui Penataan Proses Pembentukan Undang-Undang Agar Dapat Menghasilkan Undang-Undang Yang Baik.

### 1.3.2 Manfaat Penulisan

#### 1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penulisan karya tulis ini diharapkan dapat memperkaya ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara. Selain itu dapat juga berguna sebagai dokumentasi dalam mereformulasikan penataan kelembagaan legislatif yaitu MPR, DPR, dan DPD di Indonesia yang baik dan benar sehingga dapat memberikan penjelasan mengenai penataan produk yang dihasilkan dengan cara *Grand Design* dan PLS.

#### 2. Manfaat Praktis

Secara praktis penulisan karya tulis ilmiah ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi penulis lanjutan dan dapat menjadi pedoman dalam pembelajaran hukum khususnya terkait pembentukan dan pengujian undang-undang.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Konsep Kelembagaan

Konsep Trias Politika yang dikemukakan Montesquieu membagi kekuasaan negara dalam kekuasaan legislatif sebagai pembentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang dan kekuasaan yudikatif sebagai lembaga mengadili atas pelanggaran undang-undang.<sup>9</sup> Terdapat pemisahan kekuasaan pada masing-masing kekuasaan sehingga terwujudnya *check and balances* antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lain dalam pengawasan secara seimbang sebagai alat pelengkapan negara dalam menyelenggarakan negara.<sup>10</sup> Alat pelengkapan negara dalam hal ini adalah lembaga negara (*Staatsorgaan*) yang berada dalam kekuasaan legislatif dalam hal ini adalah MPR, DPR dan DPD, lalu kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.<sup>11</sup>

### 2.2 Sistem Hukum

Sistem hukum menurut Lili Rasjidi adalah rangkaian unsur-unsur hukum yang saling berkaitan satu sama lain dengan membentuk suatu rangkaian proses yang menggambarkan hukum sebagai sistem (*law as a whole system*) dengan segenap komponennya.<sup>12</sup> Sistem tersebut terbentuk secara integritas dan terikat dalam satu kesatuan guna menciptakan tujuan hukum.<sup>13</sup>

Dalam komponen pembentukan hukum lebih lanjut Lawrence M Friedman mengatakan sistem hukum dibentuk oleh tiga komponen yaitu Struktur hukum (*legal structure*), Budaya hukum (*legal culture*)

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 34-56.

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, Jakarta: The Biografi Insitute, 2007, hlm. 40.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm. 30.

<sup>12</sup> Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993, hlm. 103.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 104.

dan Substansi hukum (*legal substance*).<sup>14</sup> Masing-masing komponen dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Struktur hukum (*legal structure*)

Struktur adalah kerangka bentuk permanen dari sistem hukum yang menjaga proses tetap dalam batas-batas terhadap keseluruhan. Struktur dalam hal ini mengenai penataan badan legislatif. Sehingga masyarakat mengharapkan bagaimana sistem hukum seharusnya bekerja (*law in the books*).<sup>15</sup> Struktur hukum ini sangatlah penting sebagai wujud dalam penataan organisasi dan lembaga hukum mulai dari aparat penegak hukum dan lembaga peradilan guna meminimalisir timbulnya *overlapping* kewenangan.

2. Budaya hukum (*legal culture*)

Suasana yang menentukan bagaimana hukum akan digunakan, dihindari atau disalahgunakan untuk mengatur kehidupan suatu masyarakat hukum. Budaya hukum terikat dengan ketat pada persamaan kepentingan dan kesadaran masyarakat yang akan membentuk suatu produk hukum. Budaya hukum adalah wujud dalam pengawasan terhadap perilaku aparat guna memangkas praktik kolusi.

3. Substansi hukum (*legal substance*)

Substansi adalah norma, pola, aturan yang diberlakukan dalam sistem hukum. Sehingga substansi dapat dikatakan sebagai hasil dari proses sistem hukum berupa produk yang diklasifikasikan terhadap beberapa bentuk seperti bentuk tertulis maupun bentuk tidak tertulis. Substansi hukum ini sangatlah penting sebagai wujud dalam sinkronisasi sehingga tidak bertentangan dengan materi hukum lainnya baik secara horizontal maupun vertikal sehingga dapat mencerminkan keadilan substansial.

---

<sup>14</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System*. New York: Russel Sage Foundation, 1975, hlm. 11-16.

<sup>15</sup> Patrialis Akbar, *Peran Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Dalam Menciptakan Supremasi Hukum*, *Negarawan*, Jurnal Sekretariat Negara RI, No. 15 Februari 2010, hlm. 19.

## 2.3 Undang-Undang

Undang-undang atau legislasi (*legislation*) menurut Crabbe sebagai berikut:

*“Legislation is the framework by which governments achieve their purposes. To politicians and administrators, legislation is a means to attain their economic, cultural, political and social policies. We need legislation to effect changes in the law; we need legislation to interfere with vested rights and interests.”*

“Undang-undang adalah sebuah sarana yang digunakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuannya. Bagi politisi dan administrator, undang-undang merupakan sarana untuk mencapai kebijakan mereka dibidang ekonomi, budaya, politik dan sosial. Kita membutuhkan undang-undang untuk melakukan perubahan terhadap hukum, kita membutuhkan undang-undang untuk mengatur hak-hak pribadi dan berbagai kepentingan-kepentingan.”  
(terjemahan Penulis)

Dalam teknis ketatanegaraan Indonesia, undang-undang adalah produk yang dibentuk oleh Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dengan persetujuan bersama DPR. Undang-undang menurut Soehino dibagi kedalam dua jenis sebagai berikut:<sup>16</sup>

1. Materiil (*wet in materiil zin*)

Undang-undang meliputi semua bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang berwenang dan sifatnya mengikat.

2. Formil (*wet informele zin*)

Undang-undang yang menunjuk pada satu bentuk peraturan tertentu yang dibentuk oleh lembaga pembentuk undang-undang menurut tata cara yang telah ditentukan, dituangkan dalam bentuk oleh lembaga pembentuk undang-undang menurut tata cara yang telah ditentukan, serta diundangkan sebagaimana

---

<sup>16</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta: Liberty, 1990, hlm. 152.

mestinya. Bentuk peraturan inilah yang disebut dengan undang-undang.

Lembaga legislatif tidak lepas dalam menghasilkan undang-undang yang realitasnya tidak memberikan dampak positif kepada masyarakat. Tentu ini merupakan suatu permasalahan yang tidak dapat terelakkan oleh lembaga legislative seperti yang diungkapkan oleh Bagir Manan yaitu:<sup>17</sup>

1. Peraturan perundang-undang tidak dapat disesuaikan dengan perkembangan masyarakat, dimana dalam pembentukannya membutuhkan waktu dan mekanisme tertentu sedangkan perubahan dalam masyarakat selalu terjadi dalam waktu cepat. Hal ini menimbulkan masyarakat menghadapi peraturan perundang-undangan yang sudah tidak dapat disesuaikan lagi dengan keadaan. Jelas ini menimbulkan ketidakadilan sehingga menghambat perkembangan masyarakat;
2. Peraturan perundangan-undang tidak akan lengkap dalam pemenuhan segala peristiwa hukum maupun tuntutan hukum. Tentu hal ini menimbulkan kekosongan peraturan perundang-undangan (*westvacuum*).

Tidak sempurnanya suatu undang-undang menurut Jeremy Benthan ditentukan ke dalam dua tingkatan yaitu:<sup>18</sup>

1. Tingkat pertama: Memiliki arti ganda (*ambiguity*), kekaburan (*obscurity*) dan terlalu luas (*overbulkiness*);
2. Tingkat Kedua: Ketidaktepatan ungkapan (*unsteadiness in respect of expression*), ketidaktepatan tentang pentingnya sesuatu (*unsteadiness in respect of import*), berlebihan (*redundancy*), terlalu panjang lebar (*longwindedness*), membingungkan (*entanglement*), tanpa tanda yang memudahkan pemahaman (*nakedness in respect of helps to intellection*) dan ketidakteraturan (*disorderliness*).
- 3.

---

<sup>17</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill Co, 1992, hlm. 8.

<sup>18</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara : Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi sebagai Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita II*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 324-325.

## 2.4 Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Pembentukan undang-undang menurut Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah mencakup tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan dan pengundangan. Bentuk kegiatan legislasi lebih lanjut menurut Jimly Asshiddiqie terdiri dari empat tahap yaitu:<sup>19</sup>

1. Prakarsa pembuatan Undang-Undang (*legislative initiation*);
2. Pembahasan RUU (*law making process*);
3. Persetujuan atas pengesahan RUU (*law enactment approval*); dan
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi mengenai perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on International law agreement and treaties or other legal binding documents*).

Sebelum amandemen, tidak diatur secara lengkap dalam konstitusi sehingga Presiden diberikan suatu kekuasaan dalam membentuk undang-undang didampingi persetujuan dari DPR<sup>20</sup> sehingga apabila undang-undang yang direncanakan tidak disetujui oleh DPR maka tidak dapat diteruskan ke sidang berikutnya.<sup>21</sup> Pasca amandemen UUD NRI 1945, proses pembentukan undang-undang mengalami perubahan pembentukan sebagai berikut:

1. Kekuasaan legislatif semula berada pada Presiden beralih kepada DPR (Pasal 20 Ayat (1)). Sehingga kekuasaan Presiden sebatas mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 Ayat (1));
2. RUU dibahas dan disetujui DPR bersama Presiden (Pasal 20 Ayat (2));
3. Presiden memiliki kewajiban dan mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang (Pasal 20 Ayat (4));
4. Undang-undang yang sah wajib diundangkan setelah lewat waktu 30 hari setelah persetujuan bersama atas RUU apabila Presiden belum menyetujui RUU (Pasal 20 Ayat (5)); dan

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op.cit., hlm. 300.

<sup>20</sup> UUD NRI 1945 (sebelum amandemen), Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1).

<sup>21</sup> *Ibid.*

5. Terdapat undang-undang organik yang mengatur tata cara pembentukan undang-undang (Pasal 22 (A)).

Tidak disahkan undang-undang oleh Presiden maka mengurangi kesempurnaan suatu undang-undang. Selain tidak terdapatnya tanda tangan Presiden maka hanya terdapat frasa “Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” bukan “Dengan Persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden Republik Indonesia”. Persetujuan dalam hal ini adalah terdapat kata sepakat. Maria Farida Indrati menyatakan bahwa persetujuan bersama berarti membentuk undang-undang dan melaksanakan persetujuan undang-undang antara DPR dengan Presiden secara serentak.<sup>22</sup>

Demi terciptanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan pembangunan maka diterbitkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004.<sup>23</sup> Dimana dalam undang-undang tersebut berisi kegiatan pokok pengembangan dilakukan dengan tahap sebagai berikut:

1. Menyusun Undang-Undang untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat agar tetap mengakui dan menghargai hukum agama dan hukum adat;
2. Menyempurnakan hubungan pemerintah dengan DPR dalam hal pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai konsekuensi amandemen Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20;
3. UUD NRI 1945; dan
4. Meningkatkan peran Prolegnas sebagai pembaharuan Peraturan Perundang-undangan dan bukan hanya sebagai daftar RUU.<sup>24</sup>

## 2.5 Evaluasi Undang-Undang

Evaluasi dalam undang-undang adalah komponen penting dalam penentuan kualitas hukum dalam rangka pembangunan hukum ke arah fungsi hukum yang lebih baik. Hukum yang baik

---

<sup>22</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (1) : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta : Kanisius, 2007, hlm. 134.

<sup>23</sup> Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang: Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Konpresss, 2012, hlm. 8.

<sup>24</sup> *Ibid.*



menurut ahli Utilitarianis didasarkan pada prinsip manfaat (*maximizing happiness and minimizing pains*).<sup>25</sup> Selain itu, hukum yang baik juga harus dapat diketahui dan dilaksanakan secara jelas, sederhana dan tegas oleh semua orang.<sup>26</sup> Jeremy Bentham juga mengatakan bahwa hukum yang baik harus mencerminkan keadilan bagi semua individu dan hendak memberikan kebahagiaan bagi semua orang.<sup>27</sup>

Karena hukum adalah peraturan perundang-undangan maka Bagir Manan mengatakan bahwa terdapat tiga dasar peraturan perundang-undangan dapat berlaku dengan baik, yaitu mempunyai dasar yuridis, sosiologi, dan filosofis<sup>28</sup> yang akan dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Yuridis

Bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat adalah kewenangan dari pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dalam hal undang-undang berarti dibuat oleh Presiden dan DPR. Selain itu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan materi yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi, hal ini dilakukan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan diatas.

#### 2. Sosiologis

Dengan dasar sosiologis ini, maka peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat diterima oleh masyarakat secara wajar dan berlaku efektif. Hal ini dipengaruhi oleh landasan teoritis sebagai berikut:<sup>29</sup>

- a. Teori Kekuasaan, kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat; dan
- b. Teori Pengakuan, kaidah berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

---

<sup>25</sup> Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, *Op.cit.*, hlm. 114.

<sup>26</sup> Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undanga, Prinsip Hukum Perdata dan Hukum Pidana (The Theory of Legislation)* diterjemahkan oleh Nurhadi MA, Bandung: Nusamedia, 2010, hlm. 17.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 13-17.

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989, hlm. 88.

### 3. Filosofis

Suatu peraturan menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu yang mencerminkan sistem nilai yang baik untuk melindungi nilai-nilai maupun sarana dalam mewujudkan tingkah laku masyarakat.

Apabila suatu undang-undang tidak memenuhi unsur-unsur tersebut, maka masyarakat yang tidak puas bisa melakukan pengujian. Pengujian adalah proses atau cara menguji untuk mengetahui mutu tentang sesuatu.<sup>30</sup> Dalam hal ini pengujian Peraturan Perundang-undangan secara umum diartikan sebagai proses menguji peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara maupun pejabat berwenang yang memiliki kekuatan mengikat secara umum yang berkaitan dengan subjek dan objek dalam proses pengujian Peraturan Perundang-undangan tersebut.<sup>31</sup> Konsep pengujian pun dibagi menjadi dalam dua hal yaitu:<sup>32</sup>

1. Pengujian Formil (*formele toetsing*), adalah pengujian dilakukan atas pembentukannya; dan
2. Pengujian Materiil (*materiele toesting*), adalah pengujian dilakukan atas materi muatan Undang-Undang sehingga erat kaitannya dengan evaluasi undang-undang.

Hak pengujian (*toetsingsrecht*) dilekatkan pada lembaga kekuasaan negara yaitu yudikatif, legislatif dan eksekutif. Hal ini membuat terdapat tiga jenis kewenangan pengujian yang dilakukan antara lembaga yaitu:<sup>33</sup>

1. *Judicial Review*, adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga pengadilan;
2. *Legislative Review* adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga legislatif; dan
3. *Executive Review* adalah pengujian yang dilakukan oleh pemerintah.

---

<sup>30</sup> KBBI 2019. *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*. diakses dalam <http://kbbi.web.id/pusat> pada tanggal 2 Juli 2019 pukul 08.11 WIB.

<sup>31</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI : Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta : Rajawali Pers, 2009, hlm. 37.

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 57

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 6-7.

Sebelum dilakukan amandemen ketiga dan keempat UUD NRI 1945, proses pengujian undang-undang dilakukan oleh lembaga legislatif dimana undang-undang hanya dapat diuji dan diubah oleh lembaga yang membuatnya sendiri.<sup>34</sup> Dimana dalam hal ini undang-undang yang dibuat Presiden dengan persetujuan DPR.<sup>35</sup> Setelah Reformasi maka kewenangan menguji diberikan kepada MPR berdasarkan Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/2000 dimana MPR diberi tugas secara aktif untuk menilai dan menguji konstitusionalitas undang-undang. Pengujian yang dilakukan Presiden dan DPR begitu pun dengan MPR dinamakan *legislative review*.<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa lembaga legislatif memiliki struktur paling tinggi sehingga menjadi kontrol positif terhadap norma hukum dalam bentuk pengawasan dan pengendalian politik yang dilakukan oleh lembaga politik. Sehingga jika dalam perjalanan suatu undang-undang yang mengikat dianggap DPR harus diperbaiki, maka DPR memiliki insiatif untuk melakukan perbaikan undang-undang tersebut dengan mekanisme yang berlaku.<sup>37</sup>

Mekanisme lainnya berupa pengujian yang dilakukan oleh lembaga eksekutif dalam hal ini pemerintah (*executive review*). Pengujian yang bersifat hierarkis ini dilakukan terhadap produk hukum daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah dan Menteri Dalam Negeri yang diberikan kewenangan untuk menyatakan batalnya suatu peraturan daerah. Selain peraturan bersifat hierarki dilakukan pengujian juga terhadap peraturan perundang-undangan setingkat dengan undang-undang yang dibentuk oleh pemerintah yang kemudian diuji secara internal.<sup>38</sup>

Setelah dilakukan amandemen UUD NRI 1945, Indonesia menganut sistem tersentralisasi dimana keberadaan pengujian materi (*judicial review*) diberikan kepada MK dan Mahkamah Agung (MA). Pengujian dalam hal suatu undang-undang terhadap UUD NRI

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Indonesia Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Pasal 5 Ayat (1) : Majelis Permusyawaratan Rakyat Berwenang Menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945B dan perubahannya, dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, *Op.cit.*, hlm. 73.

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 5

<sup>38</sup> *Ibid.*

1945 dilakukan oleh MK. Hal ini sebagaimana yang telah diamanatkan pada Pasal 24C UUD NRI 1945 dimana kewenangan dari MK dibatasi sebagai berikut:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”*

Sistem ketatanegaraan Indonesia yang menjadi pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal akhirnya memisahkan ke dalam suatu fungsi-fungsi terhadap lembaga yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*).<sup>39</sup> Dengan adanya prinsip *check and balances*, maka kekuasaan negara dapat diatur dan dikontrol oleh aparat penyelenggara negara. Pengujian yang dilakukan oleh MK sendiri bersifat pasif dimana menunggu permohonan dari masyarakat untuk menguji peraturan yang isinya bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.<sup>40</sup> Hal ini berbeda dengan mekanisme *legislative review* yang dilakukan oleh DPR dan *executive review* oleh pemerintah yang bersifat lebih aktif. Selain itu, UUD NRI 1945 juga mengamanatkan bahwa MK dapat melakukan pengujian secara materil maupun formil dengan menjadikan UUD NRI 1945 sebagai landasan pengujian.

Hilangnya kewenangan lembaga legislatif dalam menguji, menjadikan adanya penumpukan kasus pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi karena judicial review menjadi satu-satunya sarana pembatalan dari norma yang ada pada undang-undang. Maka dari itu, baru-baru ini Indonesia menciptakan metode evaluasi undang-undang dilakukan melalui *Post Legislative Scrutiny* yang mana praktik juga telah diberlakukan di berbagai negara sebagai pengawasan pasca legislatif di parlemen seperti Britania Raya (Parlemen Westminster dan Parlemen Skotlandia), Belgia, Kanada,

---

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 138.

<sup>40</sup> M. Nur Sholikin, *Pengujian Undang-Undang dan Proses Legislasi*, Jakarta: PSHK, 2007, hlm. 56.

India, Libanon, Montenegro, Pakistan, Afrika Selatan, Swiss dan Indonesia. Di Indonesia sendiri, DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang memiliki Badan Legislasi (Baleg) untuk memantapkan kekuatan legislasinya. Baleg berfungsi sebagai pengawas dalam penerapan legislasi dan meninjau kembali hukum dengan mengedepankan kepentingan negara dan menyesuaikan anggaran negara.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian dalam Karya Tulis Ilmiah ini adalah termasuk penelitian yang bersifat deskriptif analitis yaitu dengan cara mengumpulkan data yang menggambarkan atau memaparkan fakta-fakta maupun data-data serta analisis dari hasil penelitian yang bertujuan memperoleh gambaran guna mendukung argumentasi hukum secara sistematis dan terstruktur.

#### **3.2 Metode Penelitian**

Metode penelitian yang dilakukan dalam Karya Tulis Ilmiah ini adalah yuridis normatif dan metode wawancara. Metode yuridis normatif yaitu pendekatan ini mengkaji konsep – konsep, asas – asas, serta peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan penelitian. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan perpustakaan (*library research*) dimana pendekatan dilakukan dengan menelaah buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian dan bagaimana implementasinya dalam praktik.<sup>41</sup>

Selanjutnya metode wawancara merupakan pendekatan yang dipakai sebagai cara pengumpul data dengan jalan tanya jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian.

#### **3.3 Sumber Data**

Sumber data yang digunakan berkenaan dengan metode yuridis normatif adalah sumber data sekunder. Mengingat data yang diperoleh tidak secara langsung dari objek penelitian akan tetapi melalui orang kedua baik berupa informan atau buku literatur yaitu peraturan perundang-undangan, buku-buku, artikel, surat kabar dan

---

<sup>41</sup> Roni Hanjitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Semarang: Ghalia Indonesia, 1990, hlm. 10.

lain-lain yang berkaitan dengan pembahasan.<sup>42</sup>Adapun data sekunder yang Penulis gunakan antara lain:

1. Bahan hukum primer antara lain yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat masalah-masalah yang akan diteliti, yang terdiri dari: UUD NRI 1945, dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian. Selain itu juga terdapat data yang diperoleh langsung dari sumbernya seperti wawancara yang dilakukan kepada Tenaga Ahli Baleg Republik Indonesia dan Tenaga Ahli BPHN.
2. Bahan hukum sekunder berupa bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer sehingga memiliki relevansi dengan masalah yang akan diteliti dengan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti risalah, RUU, pendapat para ahli hukum tata negara, buku-buku, serta hasil penelitian dan hasil karya ilmiah dari kalangan hukum. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer kepada peneliti dalam menyusun Karya Tulis Ilmiah ini.<sup>43</sup>
3. Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan penjelasan, informasi dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Kami menggunakan kamus, ensiklopedia hukum nasional dan internasional atau bahan kliping dari media cetak atau media elektronik yang relevan.

### **3.4 Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan pada Karya Tulis Ilmiah ini adalah penelitian normatif kualitatif dimana penelitian didasarkan pada asas-asas hukum serta norma-norma hukum. Kualitatif berarti penelitian yang digunakan dengan mempelajari dokumen-dokumen dan undang-undang yang berlaku, buku buku literatur dan tulisan-tulisan ilmiah yang berhubungan dengan objek penelitian kemudian di analisa.<sup>44</sup>

---

42 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 1986, hlm. 12.

43 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007, hlm. 155.

44 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Op.cit.*, hlm. 32.

### 3.5 Teknik Pengolahan Data

Dalam proses pengolahan dan penelitian ini akan melalui beberapa tahapan yaitu:

1. *Editing*, yaitu melakukan pengecekan terhadap kemungkinan kesalahan pengisian daftar pertanyaan dan ketidakserasian informasi;<sup>45</sup>
2. *Classifying*, yaitu mengatur data sedemikian rupa sehingga dapat diadakan suatu analisa;<sup>46</sup>
3. *Verifying*, yaitu suatu kegiatan mengadakan pemeriksaan keabsahan data;
4. *Analyzing*, yakni proses analisis yang dilakukan dengan menggunakan konsep-konsep atau teori-teori yang relevan dengan permasalahan yang sedang dikaji dalam karya tulis ilmiah ini;
5. *Concluding*, yaitu pengambilan kesimpulan dari data-data yang diperoleh untuk menemukan jawaban atas hasil penulisan karya ilmiah ini

---

45 Lexy J. Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Rosda, 2007, hlm. 216-217.

46 Vredendregt, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1978, hlm. 126.



## BAB IV PEMBAHASAN

### 4.1 Aneka Masalah dalam Pembentukan Undang-Undang

Negara Indonesia adalah negara hukum yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental. Dimana keberadaan undang-undang sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting, karena dijadikan sebagai sumber hukum yang utama. Undang-undang sendiri berisi norma suatu perbuatan dilarang, diperintahkan, atau diperbolehkan.<sup>47</sup> Intinya, Undang-undang adalah penentu dari legalitas suatu perbuatan.

Ketika undang-undang dijadikan dasar legalitas perbuatan, maka undang-undang itu sendiri harus memiliki norma yang baik. *Legal substance* menjadi sangat penting dalam undang-undang, karena apa yang sebenarnya ingin diatur dalam wujud formil undang-undang nantinya akan dijadikan dasar bagi aparat penegak hukum (*legal structure*) untuk melakukan tindakan atau tidak. Serta undang-undang juga dijadikan dasar oleh masyarakat selaku pengguna undang-undang itu, sebagai pedoman berperilaku dalam kehidupan sehari-hari. Ketika kita ingin membahas penyempurnaan sistem hukum (*legal system*) sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedmann<sup>48</sup>, semua unsur tersebut harus bisa bersinergi dengan baik.

Dalam pembahasan kali ini, akan dijelaskan penyempurnaan sistem hukum dengan cara menata undang-undang yang baik, sesuai dengan Pancasila sebagai Ideologi Bangsa. Namun terlebih dahulu, akan dijabarkan apa saja masalah terkait undang-undang dan pembentukannya.

Ketika kita membicarakan masalah undang-undang di masyarakat pada umumnya, tentu kita sudah tidak asing dengan ungkapan satir seperti "*Indonesia bukan negara hukum, tetapi negara peraturan*"<sup>49</sup>, dikarenakan saking banyaknya aturan yang

---

<sup>47</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *Op.cit.*, hlm. 1.

<sup>48</sup> Lawrence M. Friedman, *Loc.cit.*

<sup>49</sup> Hesti Rika, *Tjahjo Sebut RI Bukan Negara Hukum, Tapi Negara Peraturan*, CNN Indonesia, diakses dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181025230726-12-341526/tjahjo-sebut-ri-bukan-negara-hukum-tapi-negara-peraturan> pada tanggal 15 Juli 2019 pukul 06.56 WIB.

ada di Indonesia. Atau ungkapan lain seperti “*Hukum Indonesia tumpul ke atas, tajam ke bawah*”<sup>50</sup>. Ketika masyarakat pada umumnya mengartikan bahwa hukum adalah sama dengan undang-undang, berarti mereka di sini merasa undang-undang tidak berpihak kepada mereka –yang memosisikan diri sebagai *rakyat kelas bawah*.

Bukan hanya dari segi substansi, dari segi lembaga pun, pembentuk undang-undang kerap mendapatkan kritikan tajam mengenai kinerja mereka yang sering dianggap buruk karena banyak pembentukan undang-undang yang tidak memenuhi target Prolegnas. Terlebih baru-baru ini, Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi) menilai kinerja DPR tahun 2017-2018 adalah tahun yang paling buruk sejak era Reformasi.<sup>51</sup>

Hal tersebut didasari data bahwa pada tahun sidang 2017-2018, RUU yang selesai dibahas hanya berjumlah 17 buah. Sementara secara keseluruhan, dari tahun 2014-2019 ada sejumlah 62 RUU yang selesai dibahas dengan rincian sebagai berikut:<sup>52</sup>

1. Tahun Sidang 2014–2015, RUU yang selesai dibahas berjumlah 12 (dua belas) RUU;
2. Tahun Sidang 2015–2016, RUU yang selesai dibahas berjumlah 16 (enam belas) RUU;
3. Tahun Sidang 2016–2017, RUU yang selesai dibahas berjumlah 17 (tujuh belas) RUU; dan
4. Tahun Sidang 2017–2018, RUU yang selesai dibahas berjumlah 17 (tujuh belas) RUU.

Sebenarnya, jumlah ini sangat menurun dibandingkan tahun-tahun sebelumnya yang bisa menghasilkan sekitar 60 undang-undang pertahun sidang.<sup>53</sup> Tetapi DPR berdalih bahwa minimnya

---

<sup>50</sup> Sunu Pradoto, *Hukum Indonesia Tumpul ke Atas, Tajam ke Bawah*, Kompasiana, diakses dalam [https://www.kompasiana.com/sunu\\_pradoto/54f5e076a33311726f8b4593/hukum-indonesia-tumpul-ke-atas-tajam-ke-bawah](https://www.kompasiana.com/sunu_pradoto/54f5e076a33311726f8b4593/hukum-indonesia-tumpul-ke-atas-tajam-ke-bawah), pada tanggal 15 Juli 2019 pukul 07.30 WIB.

<sup>51</sup> Martyasari Rizky, *Formappi: Kinerja DPR Tahun Ini Adalah yang Paling Buruk*, Kontan.co.id, diakses dalam <https://nasional.kontan.co.id/news/formappi-kinerja-dpr-tahun-ini-adalah-yang-paling-buruk>, pada tanggal 10 Juli 2019 pukul 09.11 WIB.

<sup>52</sup> Ringkasan Laporan Kinerja DPR RI Tahun Keempat (16 Agustus 2017-15 Agustus 2018), hlm. 14.

<sup>53</sup> Dapat terlihat dari adanya penomoran Undang-Undang yang lebih dari 60, seperti Undang-Undang Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

*output* dikarenakan mereka ingin mengedepankan *outcome*, karena mereka bukanlah *rubber stamp* yang hanya menyetujui setiap usulan Pemerintah sebagaimana halnya Orde Baru.<sup>54</sup> Mandeknya kinerja DPR dan Presiden karena sering adanya *deadlock*, dan hal tersebut sebenarnya masih merupakan bagian dari *check and balances* dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang baik (*good governance*).

George Bernard Shaw pernah berkata, untuk mengukur kinerja, jadilah seperti tukang jahit selaku tukang ukur yang paling rasional, dimana tukang jahit selalu mempertimbangkan ukuran baju (kuantitas) dan kepuasan konsumen (kualitas) dalam menjahit. Sehingga adil, jika DPR pun ingin dinilai demikian. Apalagi bila kita merujuk pada Amerika sebagai negara maju hanya mampu memenuhi target undang-undang dibawah 5% dari target undang-undang yang ada.<sup>55</sup>

Hanya saja, Amerika adalah negara yang menganut sistem hukum *Anglo Saxon (Common Law)*, dimana sumber hukum yang paling utama adalah putusan hakim. Terlebih, hanya sedikit undang-undang mereka yang dilakukan uji materiil. Ini yang membedakan dengan di Indonesia, karena kasus pengujian materiil undang-undang ke MK sangat banyak. Peneliti LeIP, Muhammad Tanzil Aziezi menghimpun data putusan dari website MK sejak 2003 hingga 31 Desember 2017. Hasilnya, sebanyak 1.134 perkara yang masuk, ada 1.007 putusan yang diunggah; 3.480 norma yang diuji, sebanyak 547 norma yang diubah baik pasal maupun ayat yang dicabut dengan total 234 Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.<sup>56</sup> Hal ini mengindikasikan bahwa rupanya, ada ketidakpuasan dari masyarakat terhadap Undang-Undang yang ada. Apalagi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014

---

<sup>54</sup> Ringkasan Laporan Kinerja DPR RI Tahun Keempat (16 Agustus 2017-15 Agustus 2018), *Op.cit.*, hlm. 14.

<sup>55</sup> Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI, *Dinamika dan Tantangan Kinerja Lembaga Perwakilan*, Jakarta: DPR RI, 2017, hlm. 93-95.

<sup>56</sup> Aida Mardatillah, *Sejak MK Berdiri, Ini UU yang Terbanyak Diuji dan Dikabulkan*, Hukum Online.com, Sabtu, 6 Januari 2018, diakses dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a50a563ae78e/sejak-mk-berdiri--ini-uu-terbanyak-yang-diuji-dan-dikabulkan/>, pada tanggal 28 Juni 2019 pukul 10.09 WIB.

Tentang Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah (Undang-Undang MD3) baru saja disahkan namun langsung dilakukan uji materiil.<sup>57</sup>

Berarti di sini, sebenarnya ada masalah dalam pembentukan undang-undang itu sendiri dan di satu sisi, undang-undang dianggap terlalu banyak. Tetapi ketika DPR menahan diri untuk tidak mengeluarkan undang-undang, hal tersebut tetap salah karena dianggap tidak mampu memberikan performa yang baik dalam bidang legislasi.

Dua hal ini menjadi kontradiktif. *Masyarakat ingin apa?* Tentu mereka membutuhkan aturan yang bisa menjangkau *kebutuhan mereka*. Tidak terlalu banyak, namun cukup mengakomodir kebutuhan hukum mereka. Terdengar sangat sulit, namun bisa saja dilakukan ketika kita memang konsisten menginginkan reformasi di bidang hukum yang berkerakyatan. Di sini, Penulis akan menjabarkan apa saja yang menjadi akar permasalahan yang harus dibenahi terlebih dahulu dalam pembentukan undang-undang:

#### **4.1.1 Pembentukan Undang-Undang Tidak Memiliki Arah Dan Tujuan Yang Jelas**

Materi muatan ataupun proses pembuatan undang-undang telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Di mana materi muatan yang harus diatur ada pada Pasal 10 Ayat (1) sebagai berikut:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;

---

<sup>57</sup> Dias Saraswati, *UU MD3 Resmi Digugat ke Mahkamah Konstitusi*, CNN Indonesia, diakses dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180215181324-12-276528/uu-md3-resmi-digugat-ke-mahkamah-konstitusi>, pada tanggal 15 Juli 2019 pukul 18.41 WIB.

d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi;  
dan/atau

e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Pembentukan Undang-Undang mengacu pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Apa saja RUU yang masuk ke dalam Prolegnas, itulah yang dibahas dalam satu masa sidang. Yang akan diutamakan adalah RUU Prioritas. Penyusunan Prolegnas pun tidak sembarangan jadi, harus mengikuti ketentuan di Pasal 18, yaitu:

a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

c. perintah Undang-Undang lainnya;

d. sistem perencanaan pembangunan nasional;

e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;

f. rencana pembangunan jangka menengah;

g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR;  
dan

h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pembentukan undang-undang yang berasal dari perintah UUD NRI 1945 sudah tidak ada lagi, karena sudah ada semua (meski sering berubah). Begitu pun yang berasal dari Tap MPR, karena Tap MPR sudah tidak ada lagi selain yang masih diakui pada Ketetapan MPR RI Nomor 1/MPR/2003 Tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Yang paling sering muncul adalah RUU yang mengikuti Renja Pemerintah dan Renstra DPR, ataupun yang berasal dari kebutuhan hukum masyarakat.

Hanya saja, untuk aspek terakhir yaitu kebutuhan hukum masyarakat, masih menjadi pertanyaan siapa yang dimaksud sebagai *masyarakat* di sini? Apakah masyarakat profesi, Lembaga Swadaya Masyarakat, golongan pengusaha, atau orang Partai? Karena semuanya adalah masyarakat. Dan tak

bisa dipungkiri, undang-undang yang berasal dari aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat menjadi hal yang bisa disetir menjadi kebutuhan yang sifatnya politis. Hal ini yang menjadi bahan tarik menarik kepentingan antara *stakeholder*, karena masing-masing membawa kepentingan di belakangnya.

Adapun dasar dari pembentukan undang-undang adalah Prolegnas. Dimana Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional sendiri dijabarkan dalam Penjelasan sebagai suatu sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya serta saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Dalam penyusunan Prolegnas, sebenarnya masih kurang jelas bagaimana pengaturan urutan dalam Prolegnas. Hal ini pada akhirnya menjadi sangat politis, dan wajar apabila ada yang menyebut bahwa pembentukan undang-undang lebih berdasarkan pada proyek, bukan kebutuhan hukum.

Selama ini, undang-undang hanya dianggap sebagai penentu legalitas suatu perbuatan semata. Ketika ada perbuatan yang belum diatur dan hal itu dirasa dibutuhkan masyarakat, maka masyarakat bisa mengajukan untuk dibuat undang-undangnya. Namun, hal tersebut bisa menjadi celah bagi orang-orang yang berkepentingan untuk memesan undang-undang.

Karena dalam Hukum Administrasi Negara, dikenal pula yang disebut *regulatory captured*, dimana pembentuk peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh kelompok kepentingan tertentu, sehingga peraturan perundang-undangan yang seharusnya dibuat untuk kepentingan rakyat justru menjadi alat bagi kelompok kepentingan untuk menjalankan kepentingannya.<sup>58</sup> Intinya dalam *regulatory*

---

<sup>58</sup> Akhmad Adi Purawan, *Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 3 Nomor 3, Desember 2014, hlm 353.

*captured*, regulasi dibuat berdasarkan *pesanan*. Ini yang harus dihindari, terutama ketika kita sudah mengakui bahwa penyelenggaraan di negara ini dijalankan secara Trikotomi, yaitu pemerintah, rakyat, dan pengusaha. Terutama dalam masa-masa seperti saat ini, dimana Indonesia sebenarnya sedang mengalami masa *New Public Management* yang dicirikan salah satunya dengan maraknya pembangunan berdasarkan skema *Public Private Partnership* atau Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha. *Bargaining position* antara pemerintah dan pengusaha tidak seimbang. Apalagi yang bisa ditawarkan pemerintah (dalam hal ini adalah pembuat regulasi) selain kewenangannya dalam membuat regulasi itu sendiri?

Dalam pembentukan undang-undang, ada beberapa peluang kebocoran untuk dilakukannya *regulatory captured*, yang mana sebenarnya normanya itu sendiri yang membuka kemungkinan tersebut. Bila merujuk pada Pasal 18 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Huruf h, ada aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat sebagai dasar penyusunan RUU Prolegnas, yang mana masih kategori masyarakat yang manakah masyarakat itu?

Apakah salah untuk meminta pembentukan undang-undang sebagai dasar suatu perbuatan? Sebenarnya tidak. Karena bila pengusaha mengategorikan dirinya sebagai masyarakat, Berarti kebutuhan mereka perlu diakomodir dalam undang-undang. Ini akan menjadi sulit saat menentukan keberpihakan aturan: apakah kepada masyarakat secara *umumnya* atau kepada masyarakat dalam *golongan tertentu*?

Maka dari itu, kita juga harus melihat apa muara dari dikeluarkannya undang-undang oleh DPR dan Presiden. Ini yang menjadi pertanyaan besar, *apa sebenarnya yang ingin diraih dalam pembentukan undang-undang?* Pembentuk undang-undang akhirnya hanya memproduksi undang-undang tanpa mengetahui esensi pembentukannya. Ini menjadi tidak efektif. Undang-undang langsung dibuat ketika

memang membutuhkan, sehingga sifatnya *case by case*. Padahal bisa saja kita lebih memilih untuk membuat Undang-undang payung, dan aturan lebih lanjutnya baru diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Jadi pada akhirnya, undang-undang jumlahnya menjadi banyak karena sebenarnya tiap undang-undang yang bisa dibuat dalam satu undang-undang, justru dicacah menjadi beberapa bagian. Belum lagi banyaknya RUU Perubahan Undang-Undang. Ini membuat undang-undang jumlahnya tidak terkendali. Untuk mengantisipasi hal seperti ini, sebenarnya kita harus melihat secara holistik. ***Apa yang ingin dicapai oleh Indonesia itu sendiri?***

#### **4.1.2 Pembentukan Undang-Undang Dianggap Kurang Demokratis Karena Dipenuhi Oleh Kepentingan Partai**

Di Indonesia, kedaulatan tertinggi ada pada rakyat dan dijalankan sesuai undang-undang.<sup>59</sup> Sebagaimana telah diutarakan sebelumnya, bahwa masyarakat sudah merasa bahwa undang-undang hanya menjadi *shield* atau pelindung bagi para kaum elitis dan ada peluang yang sangat besar terjadi *regulatory captured* sebagaimana dijelaskan di poin 4.1.1. Selama ia tidak bertentangan dengan undang-undang, maka suatu perbuatan dianggap legal.

Hal ini sebenarnya tidak bisa disalahkan sepenuhnya. Pembentukan undang-undang diserahkan sepenuhnya kepada DPR selaku lembaga legislatif dengan pembahasannya dilakukan bersama dengan Presiden. Untuk bisa masuk menjadi anggota DPR, ia harus ikut dalam partai politik. Maka wajar, bila kepentingan politik yang diutamakan di sini.

Dalam teori *check and balances*, lembaga legislatif biasanya melawan lembaga eksekutif. Di Amerika contohnya, ketika suatu undang-undang tidak disetujui oleh Presiden,

---

<sup>59</sup> Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia



maka Presiden berhak memberikan hak veto kepada kongres.<sup>60</sup>

Hanya saja di Indonesia, baik Presiden maupun DPR, keduanya adalah badan politik yang sarat akan boncengan kepentingan. Tidak ada yang menjadi pihak penetralisir dari tarik menarik antara Pemerintah ataupun DPR.

Di Amerika, penetralisir itu ada pada fungsi *senat* selaku representasi daerah. Di Indonesia, fungsi tersebut serupa dengan DPD karena lembaga negara tersebut terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.<sup>61</sup> Hanya saja, di Amerika, Senat memiliki kedudukan lebih besar daripada *House of Representative* karena *senat* benar-benar pilihan rakyat daerah, bukan ditentukan oleh partai politik.

Berbeda bila kita melihat keadaan di Indonesia. DPD masih sangat timpang kewenangannya dengan DPR. Bahkan bila kita melihat ke dalam UUD NRI 1945, sangat jomplang pengaturan pasal DPR dan DPD. Pada hakikatnya, keduanya memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Namun DPR berkuasa penuh atas pembentukan undang-undang. Sementara DPD hanya bisa mengikuti pembahasan dalam sidang tertentu, dan hanya dalam tahapan pembahasan. Sehingga dalam pengambilan keputusan, diserahkan kembali ke dalam DPR. Sementara DPD tidak terlibat sama sekali.

Padaahal, DPD dibentuk untuk menggantikan fungsi utusan daerah. DPD dibentuk sebagai solusi agar suara daerah bisa tersampaikan. Tapi yang terjadi kemudian, harapan ini tidak terwujud karena sejak awal pada masa amandemen UUD NRI 1945, DPD tidak diberikan ruang untuk melakukan fungsi legislasinya secara utuh. Sehingga ketika DPD meminta fungsi legislasi yang besar dan seimbang, maka akan terhambat dengan masalah

---

<sup>60</sup> Hendra Wahanu Prabandani, *Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12 No. 3 Oktober 2015, hlm. 267.

<sup>61</sup> Nuruddin Hady, *Peran DPD dan Gagasan Amandemen Kelima UUD NRI 1945*, Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol. 24, Nomor 1, Febuari 2011, hlm. 21.

**konstitusionalitas**, karena dalam UUD NRI 1945, disebutkan DPD memiliki fungsi yang terbatas –yakni hanya bisa sebatas mengajukan RUU, yang mana bidangnya pun dilimitasi. Inilah yang harus dibenahi terlebih dahulu. Jika kita ingin membentuk aturan yang lebih demokratis, maka kedudukan antar lembaga di parlemen harus seimbang.

Maka dari itu, diperlukan restrukturisasi lembaga yaitu DPR dan DPD dan MPR agar bisa membuat aturan yang baik sesuai Pancasila. Tidak ada metode khusus untuk mencabut keberlakuan undang-undang secara tepat.

Hal ini berkaitan dengan metode evaluasi undang-undang. Tahapan dalam pembentukan undang-undang secara garis besar hanya meliputi persiapan dan perancangan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.<sup>62</sup> Setelah pengundangan, selanjutnya apa? Hanya melihat efektivitas keberlakuannya hingga norma tersebut dicabut lewat uji materiil MK. Berarti, di sini ada ruang kosong. Bila membandingkan dengan Ilmu Manajemen, seharusnya setelah pelaksanaan kegiatan (*actuating*), ada pengawasan (*controlling*) terhadap kegiatan tersebut dan ada evaluasi –yang mana hal inipun sudah diterapkan dalam pembuatan kebijakan publik.<sup>63</sup>

Ruang kosong inilah yang terjadi pada pembentukan undang-undang. Setelah penghapusan *legislative review*, sarana pengujian undang-undang hanya bergantung pada pengujian lewat MK. Pengujian ke MK pun hanya sebatas pengujian bagi undang-undang yang dianggap merugikan bagi masyarakat.<sup>64</sup> Bila tidak merugikan, maka tidak akan diuji. Padahal, untuk menguji suatu *output*, seharusnya tidak perlu sampai ke kerugian yang timbul. Efektivitas sama sekali tidak dipertimbangkan di sini.

---

<sup>62</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: CV Mandar Maju, 1998, hlm. 83-91.

<sup>63</sup> George R. Terry, *Prinsip-Prinsip Manajemen*, Jakarta: Bumi Aksara, 1993, hlm. 9.

<sup>64</sup> Dapat terlihat dari dasar legal standing sebagai syarat Permohonan Perkara Pengujian Undang-Undang di Pasal 51A ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Sebenarnya metode evaluasi sudah dilakukan baik oleh Pemerintah maupun DPR. Dari pihak Pemerintah sudah ada pengujian oleh Kementerian Hukum dan HAM yang dilakukan oleh BPHN. Dimana menurut BPHN sudah ada setidaknya 700 aturan lebih Peraturan perundang-undangan yang bermasalah dengan jumlah 189 aturan yang mendesak untuk ditindaklanjuti. Tetapi kenyataannya, hal tersebut tersandung masalah politis. Karena nyatanya hasil rekomendasi BPHN banyak yang tidak ditindaklanjuti.<sup>65</sup>

Demikian terjadi pada pengujian oleh DPR, yang dilakukan oleh Baleg. Ketika muncul undang-undang yang ditengarai bermasalah dan ingin dilaporkan ke Komisi, Komisi biasanya enggan untuk melakukan tindakan lebih lanjut. Padahal, yang berwenang menindaklanjuti di sini adalah DPR-nya sendiri, bukan Baleg semata.

Ketiga hal tersebut merupakan garis besar permasalahan undang-undang yang ada di Indonesia. Selanjutnya, Penulis akan menjabarkan bagaimana solusi yang ingin dibentuk dalam mengatasi ketiga permasalahan tersebut. Yakni dengan cara penataan kelembagaan pembentuk Undang-Undang untuk mencari model pembentukan yang tepat dan demokratis, dengan pembagian kekuasaan yang seimbang, baru dari situ kita bisa mencari bagaimana proses yang paling tepat dalam pembentukan Undang-Undang.

#### **4.2 Penataan Lembaga Pembentuk Undang-Undang**

Sebagai negara yang besar, Indonesia menggunakan demokrasi tidak langsung dalam menentukan arah kebijakan publik. Hal ini tercermin dari pemilihan wakil rakyat untuk duduk di kursi parlemen. Wakil rakyat ini bertugas untuk membuat aturan (*regeling*) sebagai pedoman rakyat Indonesia secara keseluruhan dalam berperilaku.

---

<sup>65</sup> Erna Prilliasari dan Nanda Narendra, *Rekomendasi Hasil Analisis dan Evaluasi Hukum Mestinya Dipatuhi Kementerian/Lembaga*, BPHN, Rabu 20 Februari 2019, diakses dalam <https://bphn.go.id/news/2019022007123733/Rekomendasi-Hasil-Analisis-dan-Evaluasi-Hukum-Mestinya-Dipatuhi-KementerianLembaga> pada tanggal 15 Juli 2019 pukul 09.11 WIB.

Dalam praktik ketatanegaraan di dunia, ada berbagai bentuk parlemen yang diterapkan sesuai dengan keinginan negara tersebut. Secara umum, bentuk parlemen ini dibagi menjadi 3: *unikameral*, *bikameral*, dan *trikameral*. Ketiga bentuk ini tak luput dari perjalanan sejarah negara yang bersangkutan.

*Unikameral* dulu biasanya ada pada zaman kerajaan. Di Inggris, sebelum ada *House of Common*, parlemen diisi oleh satu kamar yaitu *House of Lords* yang diisi oleh para Tuan Tanah. Baru setelah adanya tuntutan dari kaum bangsawan rendahan yang tidak memiliki perwakilan di Majelis Tinggi, dibentuk *House of Common* yang merupakan Majelis Rendah.<sup>66</sup>

Sebenarnya, permasalahan kamar yang dipakai dalam parlemen tidak terlalu mempengaruhi kondisi negara apakah akan menjadi maju atau tidak –karena semuanya mencerminkan konsep keterwakilan itu sendiri. Tetapi bila mengacu pada sejarah Inggris tadi, ada indikasi bahwa *good governance* lebih bisa diraih dengan bentuk parlemen *bikameral*, karena ada pihak pembanding, dan *House of Common* bisa lebih mencerminkan keterwakilan rakyat banyak.

Di Indonesia sendiri, bentuk kamar parlemen diklaim sebagai *bikameral* sebagaimana terlihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, karena lembaga perwakilan terdiri atas DPR dan DPD. Namun sebenarnya, hal ini masih menyisakan

Anggota DPR + Anggota DPD

pertanyaan besar di kalangan akademisi. Apa benar Indonesia menganut *bikameral*? Karena dengan adanya kata “anggota” di depan kata DPR dan DPD dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI 1945, hal ini justru tidak mencerminkan 2 kamar, melainkan hanya 1 kamar yaitu MPR.

---

<sup>66</sup> Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, Malang: UB DPress, 2012, hlm. 69.

Gambar 1: Skema lembaga MPR merujuk pada Pasal 2 Ayat (1)

Tetapi dengan adanya kesekretariatan MPR yang bersifat tetap, ini justru menimbulkan permasalahan baru –berarti sebenarnya lembaga perwakilan di Indonesia ada 3 kamar, yaitu DPR, DPD, dan MPR itu sendiri. dan sebagaimana dalam praktiknya, hanya Indonesia sepertinya yang memiliki sistem seperti itu. Kenapa bentuk parlemen ini dipermasalahkan, karena ketidakjelasan bentuk parlemen ini berimbas pada *kewenangan dari tiap-tiap lembaga pembuat undang-undang*. Berdasarkan Pasal 3 UUD NRI 1945, MPR berwenang:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang;
- b. Melantik Presiden dan/atau wakil Presiden;
- c. Memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Jelas, MPR tidak memiliki fungsi legislasi utama karena hanya berkaitan dengan perubahan UUD NRI 1945 yang notabene sangat sulit untuk dilakukan dan ini merupakan kewenangan yang insidental. Lalu mengapa lembaganya harus tetap? Tiap lembaga memiliki kebutuhan anggaran. Akan menjadi anggaran mubazir bila lembaga tidak dimanfaatkan. **Pilihannya ada 2: optimalkan atau bubarkan.**

Fungsi DPR berdasarkan pasal 20A memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan fungsi pengawasan. Sama sebenarnya dengan DPR, namun dengan lingkup yang lebih terbatas karena dalam pasal 22D disebutkan bahwa DPD *dapat* mengajukan kepada DPR RUU 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, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD juga *dapat* ikut membahas RUU yang secara limitatif telah disebutkan sebelumnya, dan dapat pula melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tersebut serta menyampaikan

hasil pengawasannya kepada DPR *sebagai bahan pertimbangan* untuk ditindaklanjuti.

Dari segi kewenangan yang dimiliki, jelas di sini meski keduanya memiliki fungsi yang sama, DPR memiliki kekuasaan yang jauh lebih daripada DPD. DPD hanya disisakan sebagian kecil ruang sebagaimana pemberlakuan komisi di DPR.

Padahal, DPD mulanya dihadirkan dari tuntutan reformasi demi menggantikan fungsi utusan golongan pada masa Orde Baru.<sup>67</sup> Harapannya, agar keterwakilan daerah bisa diakomodir dengan lebih baik. Namun nyatanya yang terjadi ada *misleading* dalam pembentukan pasal yang mengamendemen soal MPR dan DPD. Sehingga terjadi tarik menarik dan perdebatan sengit dalam memasukkan pasal tentang DPD, karena dianggap hal tersebut mencerminkan Negara Federal.<sup>68</sup>

Akibatnya yang terjadi sekarang, DPD dimarginalkan dengan tidak diberikan kewenangan utuh dalam legislasi.<sup>69</sup> Padahal, pembentukan undang-undang sejatinya merupakan proses lengkap dari perencanaan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Pembahasan terdiri atas pembahasan tingkat I dan tingkat II, dimana pembahasan tingkat I adalah pembahasan substantif, dan pembahasan tingkat II adalah pengambilan keputusan. Kewenangan DPD hanya sampai kepada pembahasan tingkat I,<sup>70</sup> tidak sampai tingkat II. Dan hal ini bukanlah kewajiban, melainkan hak –mengingat frasa yang digunakan adalah “dapat”. Jadi selain RUU yang dapat diajukan terbatas, DPD juga terbatas dalam proses pembentukan.

Padahal, bila melihat dari segi tingkat representative atau tidaknya, jelas DPD lebih memiliki representative yang lebih tinggi daripada DPR yang notabene berasal dari partai politik. Aturan yang melibatkan DPD hingga akhir memiliki justifikasi kerakyatan

---

<sup>67</sup> Miki Pirmansyah, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia*, Jurnal Cita Hukum, Vol. II No. 1 Juni 2014, hlm. 164.

<sup>68</sup> Abdurrachman Satrio, *Fungsi Legislasi Majelis Tinggi di Indonesia dan Jerman: Perbandingan antara DPD dengan Bundesrat*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 4 Nomor 3, Desember 2015, hlm. 385

<sup>69</sup> A.M. Fatwa, *Grand Design Penguatan DPD RI: Implementasi UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, Jakarta: The Fatwa Center, 2009, hlm. 8

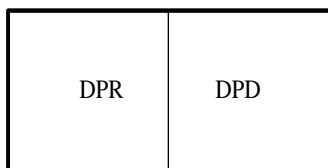
<sup>70</sup> Pasal 65 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

yang lebih besar daripada DPR dan Pemerintah semata-mata mengingat keduanya berasal dari partai politik.

Ini yang harus dibenahi terlebih dahulu, mengenai komposisi lembaga perwakilan. Ketika kita bersandar pada sila ke-4 tentang musyawarah mufakat di lembaga perwakilan tidak bisa berasal dari partai politik. Mau tak mau, bentuk *bikameral* harus menonjol dengan kedudukan yang sama kuat antara DPR dan DPD.

Jadi, konsep yang akan diusung oleh Penulis adalah mengonkretkan bentuk *bikameral* dari badan perwakilan. Dimana di sini MPR dijadikan **joint session** DPR dan DPD –sebagaimana halnya kongres di Amerika yang terdiri atas Senat dan *House of Representative*. MPR-nya sendiri hanya menjadi *sebutan* bagi wadah berkumpulnya DPR dan DPD. Ia hanya dibentuk sewaktu-waktu dibutuhkan, misal pada saat akan ada perubahan UUD NRI 1945 atau pelantikan Presiden/*impeachment* Presiden.

#### MPR



Gambar 2: Skema MPR dengan menggunakan bentuk parlemen *bikameral*

Peran DPD di sini pun disetarakan dengan DPR dalam bidang legislasi. Mereka bisa mengajukan RUU yang dimasukkan dalam Prolegnas dan bukan jadi pertimbangan semata. Kekuasaan DPR dalam mengajukan RUU bukan hanya yang disebutkan secara limitatif di Pasal 22 D UUD NRI 1945, melainkan RUU lain –karena sejatinya undang-undang akhirnya akan berlaku di daerah. pembahasan pun dilakukan hingga pengambilan keputusan.

Barang siapa yang memiliki ide RUU, dapat mengundang pihak lain. Misal yang memiliki rancangan adalah DPR, maka ia bisa mengundang DPD dan Pemerintah untuk turut membahas RUU tersebut. Begitu pun sebaliknya bila DPD yang memiliki RUU. Siapa yang memiliki rancangan paling baik, rancangannya lah yang

digunakan. Sehingga kualitas undang-undang yang dihasilkan semakin baik.

Hanya saja, skema seperti ini akan tertahan dengan stigma *semakin banyak jumlah kepala akan semakin memperlambat legislasi*. Hal tersebut ada benarnya, namun kelebihan yang utama adalah undang-undang dapat semakin mencerminkan **keterwakilan masyarakat secara keseluruhan**. Apabila jumlah kepala adalah isu yang sangat dipermasalahkan dalam pengambilan keputusan, kita bisa mencari cara untuk memangkas persentase kursi DPR itu sendiri.

Kursi di DPR sejumlah 575 buah, sementara untuk DPD sejumlah 136 buah. Jumlah DPR itu sendiri konon melambangkan keterwakilan masyarakat yang ada. Berhubung jumlah penduduk semakin banyak, maka jumlah kursi DPR pun bertambah.<sup>71</sup>Sebenarnya, alasan ini kurang logis karena Amerika pun bertambah penduduknya, tetapi kursi HoR tetap 435 orang. Ini bisa menjadi opsi lain untuk memangkas kepala di DPR, dan menyubstitusinya dengan DPD. Tetapkan saja maksimal kursi DPR sejumlah 200 orang dan DPD sejumlah 100 orang. Maka jumlah tersebut akan lebih sedikit daripada jumlah DPR saat ini, namun bisa tetap mengakomodir keterwakilan baik dari rakyat pada umumnya ataupun daerah.

Alternatif lain yang ditawarkan adalah kewenangan pembahasan dibagi perbidang. Khusus 6 perkara nasional diserahkan pada DPR + Pemerintah untuk pembahasannya. Sementara urusan daerah diserahkan kepada DPD + pemerintah. Yang jelas, penambahan kewenangan DPD bisa meminimalisir benturan kepentingan di DPR itu sendiri, dan mencegah adanya *regulatory captured* di tingkat undang-undang.

Maka dari itu, sudah sepatutnya Pasal 2 UUD NRI 1945 diubah demi mencerminkan bentuk *bikameral* pada undang-undang, dan mengoptimalkan peran DPD sebagai berikut:

1. DPD harus diberikan fungsi legislasi yang jelas. Dalam hal ini, DPD harus bisa diberikan kesempatan untuk mengajukan

---

<sup>71</sup> Bila merujuk pada jumlah kursi tahun 1999-2004, jumlah kursi DPR adalah 500 buah.



RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, dan tugas pembantuan kepada DPR. Meskipun RUU yang bisa diajukan limitatif, namun di sini mereka harus bisa tuntas membahas RUU tersebut hingga mendapat pengesahan oleh Presiden. Artinya, mereka diberikan kesempatan untuk masuk ke pengambilan keputusan. Terhadap RUU lain, cukup diberikan pada DPR dan Presiden.

2. DPD harus diberikan kesempatan yang sama untuk duduk pada jabatan di MPR. Hal ini untuk mengindikasikan bahwa kewenangan DPD sejajar dengan DPR. Sehingga dalam pengambilan keputusan lembaga, mereka memiliki suara yang utuh dan bukan hanya sebatas pertimbangan.
3. DPD harus diberikan kesempatan dalam melakukan evaluasi undang-undang. Hal ini dikarenakan sudah sepatutnya DPD mengetahui seluk-beluk permasalahan di daerah, sehingga dengan mudah dapat memantau efektivitas undang-undang yang dibuat. Bukan hanya untuk RUU yang telah dibuat oleh DPD, tetapi juga dengan DPR –karena pada akhirnya muara dari undang-undang adalah implementasi di tingkat daerah.

#### **4.3 Pembentukan *Grand Design* Dan Evaluasi Undang-Undang Menggunakan Metode *Post-Legislative Scrutiny***

Ketika kita memaknai bahwa hukum adalah sarana pembangunan masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja<sup>72</sup>, maka undang-undang harus bisa mengakomodir kebutuhan apa yang diperlukan dalam mencapai tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakat itu sendiri. Tujuan tersebut bisa merupakan tujuan hukum ataupun non-hukum.

Negara Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 setelah Proklamasi, dan pada saat itu dimulailah keberlakuan hukum nasional dalam penyelenggaraan negara. Sebelum itu, para *founding fathers* telah meletakkan dasar-dasar negara untuk

---

<sup>72</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Teori Hukum Pembangunan*, Jakarta: Epistema Institute dan Huma, 2012, hlm. 15.

membangun Indonesia, yaitu Pancasila. Mereka juga telah menuliskan garis apa saja rencana yang ingin dilakukan oleh Indonesia ini beserta tujuan bernegara.

Merujuk pada alinea keempat UUD NRI 1945, tujuan pemerintahan Indonesia adalah:

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

Setelah mengalami berbagai pergantian kepemimpinan, sepertinya perlahan kita sudah tidak fokus dengan apa tujuan bernegara itu sendiri. Pada masa Orde Lama, kita memang sulit untuk meraih hal tersebut karena situasi politik dan ekonomi tidak memungkinkan karena masih ada ancaman pada kedaulatan negara serta pemberontakan di berbagai tempat. Lalu pada masa Orde Baru, sebenarnya kita sudah mulai bisa menerapkan hal ini, meski dalam mendapatkan tujuannya, Pancasila itu sendiri tidak dilaksanakan secara murni dan konsekuen –berbeda dengan jargonnya.

Namun pada masa orde baru, meski terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan Pancasila dan UUD NRI 1945, pembangunan bangsa ke arah yang lebih baik dapat terlihat secara signifikan. Ambisi Soeharto pada saat itu adalah membuat Indonesia menjadi negara maju yang bertopang pada agraris sebagai mata pencaharian utama rakyat. Bertolak dari titik tersebut, dibentuk mekanisme pembangunan jangka panjang, dimana Indonesia diperkirakan untuk lepas landas menjadi negara yang mandiri di tahun 1994. Pembangunan jangka panjang ini terbagi atas pembagian jangka panjang selama 5 tahun yang disusun dalam Garis-HGBHN dalam bentuk aturan berupa Tap MPR. Hanya saja, sebelum lepas landas, pesawat Soeharto ambruk seiring kemerosotan ekonomi global.

Setelah Reformasi, tujuan bernegara itu sendiri semakin kabur karena pembangunan yang dilakukan lebih cenderung politis, yakni

berdasarkan visi dan misi Presiden semata. Ini yang menimbulkan pembentukan hukum menjadi asal-asalan, karena tidak ada tujuan ajeg apa sebenarnya yang ingin dicapai oleh pembentukan undang-undang itu selain sebagai dasar legalitas perbuatan, atau cara untuk mencapai tujuan yang bersifat politis.

Contoh sederhana adalah penggenjotan program pemerintah untuk membuat Indonesia sebagai negara yang dapat mengikuti Revolusi Industri 4.0. Memang sebagai negara yang melakukan pergaulan dengan negara-negara lainnya, Indonesia tidak boleh kalah dalam hal seperti ini. Namun apa benar kita sudah membutuhkan kebijakan seperti itu? Dan yang terpenting, apakah masyarakat siap dengan ambisi Presiden? Selain gengsi di dunia internasional, apa yang ingin diraih dari kebijakan tersebut? Apa perlu kita selalu harus mengikuti tren dunia, padahal banyak aspek dasar yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak belum dipenuhi dengan baik? Maka dari itu, sebenarnya diperlukan untuk membentuk suatu *Grand Design* dalam pembentukan undang-undang. Bukan Prolegnas, karena hal tersebut masih merupakan bagian kecil dari *Grand Design* –yaitu perencanaan pembentukan undang-undang. Tetapi *Grand Design* ini lebih ke *apa yang ingin diraih oleh Indonesia itu sendiri*.

Tentu lama kelamaan, kita *muak* dengan istilah negara berkembang. Pembangunan memang dilakukan secara berkelanjutan, namun bukan berarti Indonesia harus menjadi negara yang jalan di tempat. Kita harus menentukan kapan ingin menjadi negara yang mandiri, dan kapan waktu yang tepat untuk lepas landas. Kita juga perlu memasukkan strategi apa saja yang harus dilakukan dalam pencapaian tujuan negara yang ada pada pembukaan UUD NRI 1945. Baru untuk bisa mengakomodir kebutuhan hukum dalam pencapaian tujuan negara ini, hukum dibuat untuk memberikan legalitas. Jadi ada tujuan terlebih dahulu yang ingin diraih, baru ada pembentukan undang-undang. Bukan hanya berpaku pada kebutuhan hukum yang ada di masyarakat yang cenderung bersifat *case by case*.

Misalnya, kita harus memberi patokan di tahun 2045 Indonesia lepas landas untuk kedua kalinya. Dimana pada saat itu, tingkat

kesejahteraan Indonesia harus sudah tinggi dan masyarakat sudah cerdas dalam menghadapi kemajuan. Maka dari itu, UUD NRI 1945 harus memberikan landasan pembentukan *Grand Design*, misal dengan pembentukan satu pasal yang mengharuskan pembangunan nasional berdasarkan undang-undang tentang haluan negara yang dibentuk oleh MPR dan Presiden (sebagaimana dulu ada pasal tentang GBHN).

Baru dari pasal tersebut, menjadi dasar untuk membuat undang-undang haluan negara yang menjadi pedoman pembangunan jangka panjang untuk mencapai tujuan dalam bernegara. Sebenarnya hal ini sudah ada dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (selanjutnya akan disebut sebagai Undang-Undang RPJP). Hanya saja, undang-undang tersebut tidak secara jelas bagaimana cara untuk meraih tujuan nasional. Isi dari undang-undang tersebut hanya berupa visi dan misi Indonesia untuk kedepannya. Padahal setidaknya, harus diinventarisasi terlebih dahulu mengenai apa yang ingin dilaksanakan terlebih dahulu dan pembagian ini sesuai dengan bidang. Baru dari tiap-tiap permasalahan ini dibentuk undang-undang tersendiri.

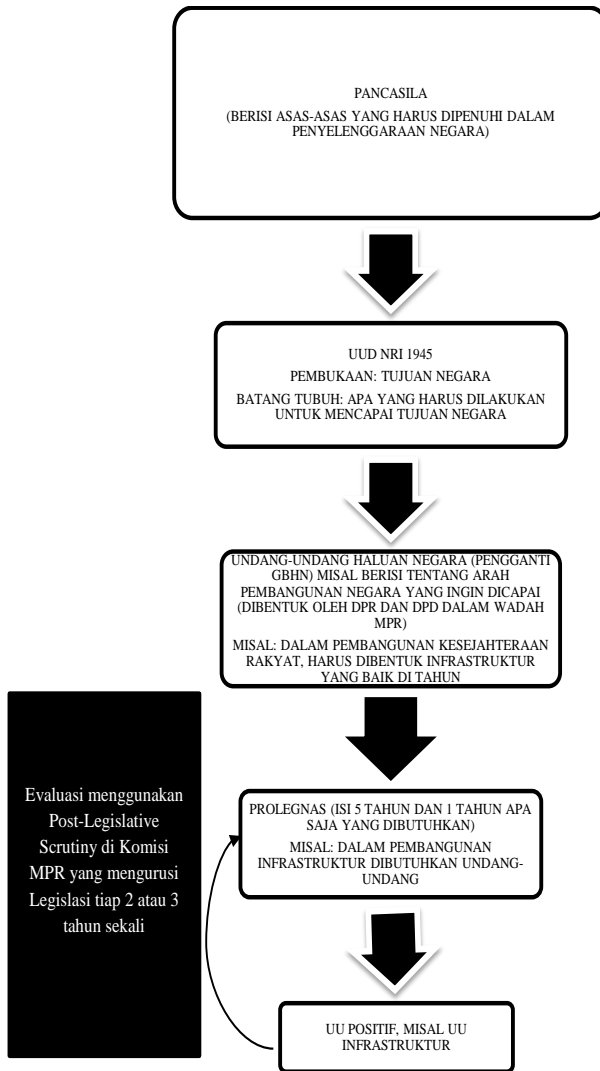
Contohnya, untuk bisa mengakomodir kebutuhan dalam pembangunan kesejahteraan di masyarakat, diperjelas apa saja kebutuhan masyarakat dan apa undang-undang yang dibutuhkan. Misal dalam kurun waktu 2019-2024 pembangunan akan terfokus pada infrastruktur. Maka harus dibentuk undang-undang mengenai infrastruktur dan undang-undang tentang ekonomi nasional demi mencapai kemudahan dalam mobilisasi. Daftar undang-undang inilah yang masuk ke Prolegnas dan dijadikan RUU Prioritas. Yang berkaitan dengan bidang yang akan dibangun dalam 5 tahun ini harus didahulukan.

Selanjutnya di kurun waktu 2024-2029 adalah pembangunan masyarakat yang dapat berdaya saing dengan dunia internasional (karena infrastruktur telah dibenahi terlebih dahulu). Maka undang-undang pun harus didahulukan yang berkaitan dengan pengembangan Sumber Daya Manusia seperti undang-undang

Pendidikan, undang-undang kesehatan dan lain sebagainya. Tetapi program yang sudah berjalan seperti infrastruktur harus dilanjutkan.

Pertanyaannya kemudian, siapa yang membuat *Grand Design* ini? Jawabannya adalah MPR bersama dengan Presiden. MPR dengan kondisi merupakan lembaga parlemen yang *bikameral*, diisi oleh DPR dan DPD dengan suara yang sama kuatnya sebagaimana telah dikatakan diatas. Berhubung ini adalah *Grand Design*, maka wajar bila pembahasannya alot, meski sebenarnya pembahasan *mandek* atau tidak lebih tergantung pada kondisi politik di parlemennya.

Dalam pembahasan *Grand Design* ini, parlemen dan Presiden yang berwenang ditantang untuk berpikir secara holistik ke depan, mengesampingkan ego politik dan ego sektoral. Mereka benar-benar harus membentuk *Grand Design* berdasarkan tujuan yang ingin diraih oleh negara.



Gambar 3: Gambaran *Grand Design*

Selain membentuk *Grand Design* sebagai gambaran besar dalam pembentukan undang-undang, kita pun harus memastikan

agar undang-undang ini tepat guna. Karena sebagaimana pengalaman yang sudah-sudah, meski Prolegnas telah disusun sedemikian rupa sesuai norma positif yang berlaku, rupanya hal tersebut tidak bisa bertahan bila dibawa ke parlemen. Jadi tetap ada disharmoni antara aturan satu dengan aturan yang lainnya, meski sebelumnya BPHN dan Baleg DPR pun telah melakukan harmonisasi aturan apa yang terkait yang sekiranya bisa bertentangan.

Maka dari itu, untuk mencegah ketidakefektifan pasal setelah diundangkan, harus dilakukan pengujian kembali oleh lembaga legislatifnya itu sendiri. Karena, meski di Indonesia ada sarana untuk melakukan *judicial review* terhadap undang-undang ke MK, nyatanya tidak semua undang-undang yang bermasalah diujikan. Dan tidak ada mekanisme khusus yang dapat melihat *output* dan *outcome* dari keberlakuan suatu undang-undang.

Di sinilah peran dari *Post-Legislative Scrutiny* (PLS) diperlukan. PLS secara luas diartikan sebagai upaya meninjau legislasi hingga memperoleh tujuannya.<sup>73</sup> Namun secara sempit, PLS dilakukan untuk melihat apakah secara praktik telah berjalan sesuai dengan yang telah diperintahkan dalam undang-undang. Ini merupakan suatu metode yang baru dianut pasca keluarnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Undang-Undang MD3. Di Indonesia, PLS dilakukan oleh Baleg yang merupakan organ kelengkapan DPR sejenis komisi.

Meskipun belum ada pengaturan yang secara khusus mengatur mengenai bagaimana metode PLS oleh Baleg, Baleg sudah mulai melakukan pengujian terhadap undang-undang yang telah berlaku –dengan cara melakukan pemantauan dan peninjauan undang-undang. Contohnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam undang-undang tersebut, ternyata ada perihal dana desa yang tidak berjalan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Ini yang kemudian dikaji dan diinventarisir apa permasalahannya, dan bagaimana tindak lanjut

---

<sup>73</sup> Franklin De Vrieze and Victoria Hasson, *Post-Legislative Scrutiny: Comparative Study of Practices of Post-Legislative Scrutiny in Selected Parliaments and The Rationale for Its Place in Democracy Assistance*, London: Westminster Foundation for Democracy, 2017, hlm. 12.

DPR atas hal tersebut. Hasil dari rekomendasi Baleg nantinya diserahkan pada Komisi. Rekomendasi ini bisa berupa cabut, tetap, atau ubah.

Idealnya, metode pemantauan dan peninjauan undang-undang ini dilakukan selama 3-4 tahun setelah keluarnya aturan. Dari kurun waktu tersebut, DPR mencari tahu apakah perintah dari Undang-Undang telah dilaksanakan semua atau belum. Hanya saja, hingga saat ini Baleg hanya bisa berfokus pada pelaksanaan dan pemenuhan aturan pelaksana. Untuk dampak dari outcome, Baleg menyatakan hal tersebut adalah kewenangan Komisi.

Permasalahan lain terkait PLS adalah PLS hanya dapat dilakukan oleh Baleg, mengingat secara *das sein* hingga saat ini kekuasaan untuk membentuk undang-undang terdapat pada DPR semata. Seharusnya, DPD diberikan kewenangan untuk melakukan metode ini -secara khusus terhadap Undang-Undang yang merupakan kewenangannya (berkaitan dengan otonomi daerah dan tugas pembantuan). Maka dari itu, gagasan kami adalah untuk metode PLS memang harus dipertahankan, namun demi mempermudah dilakukannya PLS, kewenangan dalam melakukan PLS tidak hanya diserahkan kepada Baleg di DPR, melainkan diberikan pula ke DPD –dan pembagiannya dilakukan perbidang, sesuai RUU apa yang dapat diajukan (6 urusan nasional ke DPR dan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan ke DPD). Alternatif lain adalah dibentuk suatu komisi khusus dalam MPR yang berisi DPR dan DPD, dan PLS dilakukan di komisi tersebut. Baru hasil dari evaluasi dibawa ke Paripurna, untuk kemudian ditindaklanjuti.

Hasil rekomendasi dari PLS harus ditindaklanjuti, dan hal ini pun harus diatur secara normatif. PLS bisa dimasukkan dalam bab mengenai evaluasi aturan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, serta kewenangan untuk melakukannya diberikan lewat Undang-Undang MD3 sebagai kewenangan DPR dan DPD, atau justru suatu komisi khusus di MPR yang berisi DPR dan DPD. Adapun hasil dari rekomendasi ini, kemudian dibawa kembali ke dalam Prolegnas sebagai dasar untuk membentuk undang-undang di tahun sidang selanjutnya.



Sehingga jelas di sini, penataan undang-undang dilakukan dengan bersandar pada tujuan apa yang ingin diraih oleh negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI 1945. Selanjutnya, aturan tersebut harus dilihat keberlakuannya di masyarakat. Bila memang masih ada yang tidak efektif dari hasil pantauan DPR dan DPD, maka undang-undang tersebut ditindaklanjuti dengan cara membawanya ke RUU Prioritas dalam Prolegnas. Dengan demikian, penataan peraturan perundang-undangan bisa dilakukan dengan baik dan berdasar. Bukan dari kepentingan politik, tapi dari kebutuhan riil yang ada di masyarakat. Sehingga penerapan sila ke-4 Pancasila dapat terpenuhi secara konsekuen.

## BAB V PENUTUP

### 5.1 Kesimpulan

Sebagai negara hukum yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental, rupanya masih banyak permasalahan terkait pembentukan undang-undang yang demokratis –padahal undang-undang adalah instrumen utama dalam penegakkan hukum, hal ini dikarenakan isinya adalah norma apa saja yang harus dilakukan, boleh dilakukan, ataupun jangan dilakukan. Permasalahan tersebut meliputi kurang demokratisnya proses pembuatan undang-undang, sehingga pengenaan prinsip kerakyatan sebagaimana diatur dalam sila ke-4 Pancasila tidak terwujud; lembaga pembentuk undang-undang yang masih timpang kewenangannya antara DPR dan DPD sehingga tidak ada mekanisme *check and balances* yang baik antara para pihak; dan arah pembangunan peraturan yang tidak jelas karena selalu dilakukan berdasarkan hal yang sifatnya politis.

Maka dari itu, kita harus melakukan penyempurnaan sistem hukum dengan cara restrukturisasi lembaga pembentuk undang-undang, yaitu MPR, DPR dan DPD. Dalam hal ini, MPR harus dibentuk sebagai Lembaga *bikameral* yang sesungguhnya, yaitu sebagai forum *joint session* antara DPR dan DPD. Dimana nantinya, pembentukan undang-undang dapat melibatkan kedua kamar tersebut dengan kedudukan, hak dan kewajiban yang setara. Kemudian, setelah mengalami perbaikan struktur, maka dalam proses pembuatan undang-undangnya pun bisa dengan mudah dilakukan penyesuaian.

Dalam hal ini, pembentukan undang-undang nantinya harus dibuat *sesuai Grand Design* yang telah ditetapkan oleh MPR. Dalam pembentukannya harus mengacu pada *bidang* apa yang ingin dibangun dalam kurun waktu 5 tahun yang telah ditentukan undang-undang haluan negara. Lalu dilakukan inventarisir kebutuhan undang-undangnya dan daftar undang-undang tersebut dipecah kembali dalam 5 tahun sidang. Untuk hal-hal berkaitan dengan kondisi khusus kedaerahan, pengajuan dilakukan oleh DPD dan dibahas bersama DPR dan Presiden. Apabila berkaitan dengan hal-

hal yang umum, pengajuan dilakukan oleh DPR bersama DPD dan Presiden.

Selain itu, ditambahkan pula metode evaluasi secara rutin dan berkala oleh MPR dalam jangka waktu 3 tahun setelah aturan berhasil diundangkan. Dimana evaluasi tersebut dilakukan dalam bentuk Komisi yang ada di MPR dan telah dibagi atas bidang-bidang. Dari hasil evaluasi tersebut harus menjadi rekomendasi prioritas pembentukan undang-undang di tahun sidang berikutnya.

Dengan demikian, penyempurnaan sistem hukum dan penataan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pancasila bisa tercapai.

## 5.2 Saran

Untuk bisa melakukan penyempurnaan sistem hukum dan penataan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya, maka perlu dilakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Restrukturisasi MPR menjadi parlemen yang berbentuk *bikameral*, sebagai forum *joint session* antara DPR dan DPD. Hal ini menandakan bahwa harus ada amandemen pada Pasal 2 UUD NRI 1945 dengan menghilangkan kata “anggota” di depan kata DPR dan DPD. Lalu menambah tugas, fungsi, dan kewenangan DPD dalam bidang legislasi, sehingga perlu ada amandemen pada Pasal 22D UUD NRI 1945 dan perubahan di Undang-Undang MD3 terkait kewenangan DPD;
2. Menambah metode *Post-Legislative Scrutiny* sebagai tahapan mutlak dalam pembentukan undang-undang, sehingga perlu menambahkan pasal khusus dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang MD3;
3. Menjadikan hasil evaluasi PLS sebagai rekomendasi yang sifatnya harus ditindaklanjuti dalam pembentukan undang-undang selanjutnya;
4. Membentuk *Grand Design* yang jelas mengenai kemana sistem hukum negara ini akan dibawa, sehingga dalam pembentukan Prolegnas serta penyusunan RUU Prioritas didasarkan pada *Grand Design* tersebut. Dasar *grand design* ini harus

dicantumkan dalam satu pasal di UUD NRI 1945, yang nantinya pasal tersebut memerintahkan dibentuknya undang-undang organik tentang Haluan Negara. Dan selaras dengan hal tersebut, perlu dijelaskan lebih lanjut apa itu sistem hukum nasional dalam Pasal 17 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011;

5. Mempertajam pengertian “aspirasi masyarakat” sebagai aspirasi masyarakat pada umumnya dan bukan merujuk pada suatu golongan tertentu, sehingga tidak ada celah bagi para *stakeholder* untuk membonceng kepentingan di belakangnya dalam pembentukan aturan yang mengikat umum seperti undang-undang.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill Co, 1992.
- Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, Malang: UB Press, 2012.
- Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Franklin De Vrieze and Victoria Hasson, *Post-Legislative Scrutiny: Comparative Study of Practices of Post-Legislative Scrutiny in Selected Parliaments and The Rationale for Its Place in Democracy Assistance*, London: Westminster Foundation for Democracy, 2017, hlm. 12.
- George R. Terry, *Prinsip-Prinsip Manajemen*, Jakarta: Bumi Aksara, 1993.
- Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan, Prinsip Hukum Perdata dan Hukum Pidana (The Theory of Legislation)* diterjemahkan oleh Nurhadi MA, Bandung: Nusamedia, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, Jakarta: The Biografi Insitute, 2007.

- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Lawrence M. Friedman, *The Legal System*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Roda, 2007.
- Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, *Hukum sebagai suatu sistem*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993.
- Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI, *Dinamika dan Tantangan Kinerja Lembaga Perwakilan*, Jakarta: DPR RI, 2017, hlm. 93-95.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (1) : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta : Kanisius, 2007.
- M. Nur Sholikin, *Pengujian Undang-Undang dan Proses Legislasi*, Jakarta: PSHK, 2007.
- Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang: Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Konpresss, 2012.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007.
- Roni Hanjitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Semarang: Ghalia Indonesia, 1990.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undang Indonesia*, Bandung: CV Mandar Maju, 1998.
- Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru, 1984.

- Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta: Liberty, 1990.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 1986.
- Soerjono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989.
- Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana, 2015.
- Vredenburg, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1978.
- Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI : Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta : Rajawali Pers, 2009.

## **JURNAL**

- Abdurachman Satrio, *Fungsi Legislasi Majelis Tinggi di Indonesia dan Jerman: Perbandingan antara DPD dengan Bundesrat*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 4 Nomor 3, Desember 2015.
- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara : Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi sebagai Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita II*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Akhmad Adi Purawan, *Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 3 Nomor 3, Desember 2014.
- Dace Sulmane, *Legislative Inflation – An analysis of the Phenomenon in Contemporary Legal Discourse*, Baltic Journal of Law & Politics Vol. 4, No. 12, 2011.
- Hendra Wahanu Prabandani, *Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12 No. 3 Oktober 2015.
- Miki Pirmansyah, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia*, Jurnal Cita Hukum, Vol. II No. 1 Juni 2014.

- Mochtar Kusumaatmadja, *Teori Hukum Pembangunan*, Jakarta: Epistema Institute dan Huma, 2012.
- Nuruddin Hady, *Peran DPD dan Gagasan Amandemen Kelima UUD 1945*, Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol. 24, Nomor 1, Februari 2011.
- Patrialis Akbar, *Peran Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Dalam Menciptakan Supremasi Hukum*, Negarawan, Jurnal Sekretariat Negara RI, No. 15 Februari 2010.

## WEBSITE

- Aida Mardatillah, *Sejak MK Berdiri, Ini UU yang Terbanyak Diuji dan Dikabulkan*, diakses dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a50a563ae78e/sejak-mk-berdiri--ini-uu-terbanyak-yang-diuji-dan-dikabulkan/>, pada tanggal 28 Juni 2019 pukul 10.09 WIB.
- KBBI 2019. *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*. diakses dalam <http://kbbi.web.id/pusat> pada tanggal 2 Juli 2019 pukul 08.11 WIB.
- Dias Saraswati, *UU MD3 Resmi Digugat ke Mahkamah Konstitusi*, CNN Indonesia, diakses dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180215181324-12-276528/uu-md3-resmi-digugat-ke-mahkamah-konstitusi>, pada tanggal 15 Juli 2019 pukul 18.41 WIB.
- Erna Prilliasari dan Nanda Narendra, *Rekomendasi Hasil Analisis dan Evaluasi Hukum Mestinya Dipatuhi Kemeneterian/Lembaga*, BPHN, Rabu 20 Februari 2019, diakses dalam <https://bphn.go.id/news/2019022007123733/Rekomendasi-Hasil-Analisis-dan-Evaluasi-Hukum-Mestinya-Dipatuhi-KementerianLembaga> pada tanggal 15 Juli 2019 pukul 09.11 WIB.
- Hesti Rika, *Tjahjo Sebut RI Bukan Negara Hukum, Tapi Negara Peraturan*, CNN Indonesia, diakses dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181025230726-12-341526/tjahjo-sebut-ri-bukan-negara-hukum-tapi-negara-peraturan> pada tanggal 15 Juli 2019 pukul 06.56 WIB.
- Mahkamah Konstitusi, *Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang*, diakses dalam

<https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU> pada tanggal 30 Juni 2019 pukul 22.18 WIB.

Martiyasari Rizky, *Formappi: Kinerja DPR Tahun Ini Adalah yang Paling Buruk*, diakses dalam <https://nasional.kontan.co.id/news/formappi-kinerja-dpr-tahun-ini-adalah-yang-paling-buruk>, pada tanggal 10 Juli 2019 pukul 22.30 WIB.

Sunu Pradoto, *Hukum Indonesia Tumpul ke Atas, Tajam ke Bawah*, Kompasiana, diakses dalam [https://www.kompasiana.com/sunu\\_pradoto/54f5e076a33311726f8b4593/hukum-indonesia-tumpul-ke-atas-tajam-ke-bawah](https://www.kompasiana.com/sunu_pradoto/54f5e076a33311726f8b4593/hukum-indonesia-tumpul-ke-atas-tajam-ke-bawah), pada tanggal 15 Juli 2019 pada pukul 07.30 WIB.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Proenas) Tahun 2000-2004

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah

Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI.

Ketetapan MPR RI Nomor 1/MPR/2003 Tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002



## **SUMBER LISAN**

Wawancara dengan Kepala Sub Bidan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup I, Pusat Analisis dan Evaluasi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Nunuk Febriana S.H., M.H, tanggal 3 Juli 2019 Pukul 10.30 di Gedung Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, BPHN, Jl. Mayjend Soetoyo No.10 - Cililitan, Jakarta Timur, DKI Jakarta.

Wawancara dengan Tenaga Ahli Bidang Kebijakan Publik Dan Keagamaan Badan Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat: Arwani Hidayat, tanggal 4 Juli 2019 Pukul 14.30 WIB Jl. Gatot Subroto No.1, Senayan, Tanahabang, Jakarta Pusat, DKI Jakarta.

## **LAIN-LAIN**

Jimly Asshidiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD NRI 1945*, Makalah disampaikan dan seminar pembangunan hukum nasional VIII dengan tema penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan yang diselenggarakan oleh Badan Pembina Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

Ringkasan Laporan Kinerja DPR RI Tahun Keempat 16 Agustus 2017-15 Agustus 2018, Jakarta: DPR RI.

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Rima Lestari  
Tempat, Tanggal Lahir : Jakarta, 22 Maret 1998  
Perguruan Tinggi : Universitas Padjadjaran  
Fakultas/Jurusan : Hukum/Ilmu Hukum  
No. Telp/HP : 081290500280  
E-mail : rimalestarisimbolon@gmail.com  
Alamat Rumah : Cempaka Putih Barat XIX/12, Jakarta  
Pusat  
Karya Ilmiah yang pernah dibuat : -  
Penghargaan yang pernah diraih :  
1. Semifinalis NMCC Mutiara Djokosoetono X 2018 – Universitas Indonesia, Depok  
2. Semifinalis Legislative Drafting UII Law Fair 2018 – Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta



Nama : Nurafni Kusumawardhani Affandi  
Tempat, Tanggal Lahir : Bandung, 05 Agustus 1998  
Perguruan Tinggi : Universitas Padjadjaran  
Fakultas/Jurusan : Hukum/Ilmu Hukum  
No. Telp/HP : 081224821424  
E-mail : nurafni.affandi@gmail.com  
Alamat Rumah : Bukit Mekar Indah Blok B-70, Cileunyi  
Karya Ilmiah yang pernah dibuat : -  
Penghargaan yang pernah diraih :  
1. Peringkat 4 NMCC Soedarto VI – Universitas Diponegoro,  
Semarang  
2. Berkas Terbaik NMCC Soedarto VI - Universitas Diponegoro,  
Semarang

# GAGASAN NEW CONSTITUTIONAL ORGAN DENGAN CONSTITUTIONAL IMPORTANCE DALAM UUD NRI TAHUN 1945

Oleh:

**Safira Noor Ramadanty Dan Krisna Murti Ardianto**

## **ABSTRACT**

*Human rights violations and corruption still become Indonesia most serious issues. Human rights violations still happening in softening way and corruption is expanding through regional government. Even after 20 years of Reformation from the New Order Era, Anti-Corruption Commission (KPK) and National Human Rights Commission (Komnas HAM) still unable to solve the issues. This condition is worsened by an attempt by various parties to weakened both of the Independent Commissions. KPK and Komnas HAM must be included in the group of the state's organ that also has the constitutional importance as the main state's organ. This means, KPK and Komnas HAM need stronger position in Indonesia's Constitutional System as The New Constitutional Organ. Hence, The People's Consultative Assembly (MPR) needs to settle these problems by amending the Indonesia's Constitute of 1945 (UUD 1945) as a commitment to put human rights and corruption issues as constitutionally important. This research is a legal research based on statute approach, conceptual approach, and comparative approach.*

**Key words:** Republic of Indonesia's Constitution 1945, State's Organ, KPK, Komnas HAM.

## **ABSTRAK**

Pelanggaran hak asasi manusia dan korupsi masih menjadi isu yang serius di Indonesia. Pelanggaran HAM saat ini terjadi secara halus dan tak kasat mata sedangkan korupsi semakin meluas dan menjangkit pemerintah daerah. Bahkan setelah 20 tahun Reformasi dari era Orde Baru, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) masih tidak mampu menuntaskan problematika di atas. Kondisi ini diperparah dengan upaya pelemahan Lembaga Independen ini oleh berbagai pihak. Maka dari itu diperlukannya upaya memasukan KPK dan Komnas HAM ke dalam konstitusi sebagai Lembaga Negara yang memiliki *constitutional importance*. Artinya, KPK dan Komnas HAM memerlukan posisi yang lebih kuat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai *The New*

*Constitutional Organ*. Karenanya, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) perlu menyelesaikan berbagai problematika ini melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) sebagai komitmen memasukkan pelanggaran hak asasi manusia dan korupsi sebagai permasalahan yang memiliki *constitutional importance*. Penelitian dalam karya tulis ilmiah ini adalah penelitian hukum yuridis-normatif. Penelitian ini merupakan penulisan yuridis-normatif atau penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan. Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan yang lazim digunakan dalam penelitian hukum (*legal research*), yaitu pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan perbandingan (*comparative approach*) dengan konstitusi negara lain.

**Kata kunci:** UUD NRI 1945, Lembaga Negara, KPK, Komnas HAM.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 LATAR BELAKANG

Sudah lebih dari dua puluh tahun Indonesia memasuki era reformasi yang ditandai dengan berakhirnya kepemimpinan Presiden Soeharto. Di era ini, Indonesia mengalami perubahan-perubahan yang fundamental, terutama pergeseran nilai-nilai demokrasi yang menghilangkan nuansa otoritarian yang sebelumnya melekat pada sistem pemerintahan Indonesia. Upaya-upaya menghilangkan belenggu Orde Baru dilakukan melalui empat kali amandemen konstitusi UUD 1945 sebagai *living document*. Konstitusi Indonesia saat ini membawa perubahan-perubahan fundamental dalam hal pemisahan kekuasaan lembaga negara dan jaminan hak asasi manusia. Dari segi HAM, saat ini terdapat setidaknya 17 pasal yang mengatur hak asasi manusia dalam UUD 1945. Pemisahan kekuasaan antar lembaga negara saat ini dilakukan secara horizontal sehingga tidak mengenal adanya lembaga negara superpower. Bahkan, Indonesia saat ini mengenal bentuk lembaga negara baru yang berbeda dengan teori pemisahan kekuasaan Montesque, yaitu the *fourth branch of the government*<sup>1</sup> atau sering disebut State's Auxiliary Body atau Lembaga Negara Independen atau Lembaga Negara Penunjang.

Filosofi pembentukan Lembaga Negara Penunjang atau State's Auxiliary Body pada awalnya adalah untuk membantu penguasa terhindar dari pengambilan keputusan yang bersifat kompleks, meningkatkan kredibilitas pengambilan kebijakan, memberikan informasi yang dapat dipercaya (dibandingkan politisi), membantu mencegah role restrain, mengoreksi adanya bias demokrasi politik.<sup>2</sup> Dengan beberapa alasan di atas, Lembaga Negara Penunjang sejatinya dibentuk dengan harapan mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Sejak amandemen ke 4 UUD NRI 1945, Lembaga Negara Penunjang semakin tumbuh dan berkembang di Indonesia dan saat ini terdapat 97 Lembaga Negara penunjang.<sup>3</sup>

Jimmly Asshidiqie membagi beberapa jenis Lembaga Negara Penunjang menjadi beberapa jenis berdasarkan peraturannya, yaitu a) Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden, b) Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan

---

<sup>1</sup> Yves Meny and Andrew Knapp, "Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany", 3rd edition Oxford University Press 1998, hlm. 281

<sup>2</sup> "There are a variety of more specific reasons that can be (and are) offered for the growth in numbers and ubiquity of independent agencies. They help politicians avoid blame in complex areas of policy; they enhance the credibility of policy; they provide (relative to politicians) more trustworthy information to the public; they mitigate 'role strain', they help correct for bias in democratic politics. Each has its own logic in its own context." Frank Vibert, Independent Agencies No Fixed Boundaries, hlm.3

<sup>3</sup> <https://www.menpan.go.id/site/kelembagaan/lembaga-non-struktural-2>, diakses pada 7 Juni 2019

Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden,c) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden, d) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.<sup>4</sup> Lembaga-Lembaga Negara Penunjang yang diatur di dalam UUD 1945 dinilai memiliki *constitutional importance* karena merupakan kepanjangan tangan dari *state's main body* atau lembaga negara utama, namun hal ini tidak semata-mata membuat Lembaga Negara Penunjang yang diatur diluar konstitusi tidak memiliki *constitutional importance*.

Beberapa Lembaga Negara Penunjang yang memiliki *constitutional importance* dasar pembentukannya tidak berasal dari UUD 1945 adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia atau Komnas HAM dan Komisi Pemberantasan Korupsi atau KPK.<sup>5</sup> Hal ini logis, karena muatan dalam konstitusi adalah adanya jaminan hak asasi manusia sebagai bentuk perlindungan dan promosi hak asasi manusia, dan sejalan dengan konsep negara demokrasi modern, maka keberadaan Komnas HAM sebagai Lembaga Negara yang melengkapi usaha penegakan HAM tersebut memang merupakan kebutuhan yang konstitusional. Selain Hak Asasi Manusia, korupsi yang ditangani oleh KPK juga menjadi muatan yang penting karena kondisi negara berkembang yang masih dibayangi praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. *Constitutional Importance* juga diukur berdasarkan spirit dan mandat dari Konstitusi yaitu (a) menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, (b) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan (c) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga- lembaga negara dengan warga negara.<sup>6</sup> Tercapai tidaknya tujuan bernegara berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya serta hubungan antar lembaga negara.<sup>7</sup>

Beberapa problematika yang menjadi penghambat mencapai tujuan negara Indonesia ialah permasalahan korupsi dan jaminan HAM, yang tidak memiliki posisi khusus dalam peraturan perundang-undangan tertinggi di Indonesia ini. Posisi Komnas Ham sebagai lembaga penegak Hak Asasi Manusia dinilai tidak memiliki tempat yang jelas dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, pasalnya semenjak dibentuknya Komnas Ham di Indonesia pada tahun 1993 kemudian dipertegas dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Wewenang yang di miliki oleh Komnas HAM hanyalah

---

<sup>4</sup> Jimmly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Kepaniteraan Mahakamah Konstitusi RI, hlm.49

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm.103

<sup>6</sup> Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, 1994, h.123-126

<sup>7</sup> Ahmad Basarah, "Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Media Teliti*, Vol.5 April 2015 hlm.2

penelitian, penyuluhan, pengkajian, pemantauan serta mediasi, tanpa kekuatan mengikat dan hanya *Morally Binding*. Ironinya, kewenangan tersebut tidak ditambah hingga saat ini, padahal banyak terjadi kasus pelanggaran HAM yang terjadi pasca didirikannya Komnas HAM. Contohnya Peristiwa bom bali terjadi pada tahun 2002 dan Peristiwa pelanggaran hak beragama di Tolikara, Papua pada tahun 2015. Dengan banyaknya kasus pelanggaran HAM yang sedemikian rupa Komnas Ham yang harusnya dinilai mampu menjadi lembaga penegak HAM malah menjadi tidak berdaya karena minimnya wewenang yang diamanatkan Undang-undang.

Apabila kita bandingkan dengan penjaminan HAM pada era orde baru, tentu Indonesia telah mengalami berbagai kemajuan terkait perlindungan HAM, namun ini tidak berarti sudah tidak ada lagi problematika HAM di Indonesia. Praktik pelanggaran HAM saat ini tidak dilakukan secara represif namun cenderung melalui metode-metode yang seolah-olah legal. Pelanggaran HAM saat ini dilakukan melalui proses-proses legislasi yang merepresi hak secara halus (*softening rights violations*).<sup>8</sup> Misalkan aturan mengenai ketenagakerjaan yang membuka peluang outsourcing yang merugikan buruh pekerja, atau mengenai sengketa tanah adat masyarakat adat melawan perusahaan negara yang mendapat tekanan dari pemerintah daerah, atau lambannya penegakan kasus pembakaran pemukiman warga di Sampang yang menganut aliran kepercayaan Syi'ah. Hal-hal ini, menurut Herlambang Wiratraman, merupakan konsekuensi adanya gesekan antara tafsir kekuasaan dan kekuasaan tafsir.<sup>9</sup> Sayangnya, Komnas HAM tidak dilengkapi perangkat kewenangan yang memadai untuk mampu ikut menentukan arah regulasi, kebijakan, bahkan menegakkan problematika HAM di Indonesia.

Hal tersebut berlaku pula dengan berjalannya Korupsi yang sudah menjadi bayang-bayang bagi negara Indonesia sejak era Orde Baru hingga era Reformasi saat ini. Komisi Pemberantasan Korupsi atau KPK sebagai Lembaga Negara Penunjang independen yang dibentuk sebagai bentuk ketidakpercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum oleh kepolisian, kejaksaan dan kekuasaan kehakiman.<sup>10</sup> KPK memiliki kewenangan khusus untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan yang notabene fungsinya berhubungan dengan Lembaga Negara Judicial. KPK mulai efektif bekerja sejak 2002, berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Namun, tugas KPK saat ini tidak menjadi semakin mudah dengan berkurangnya kasus korupsi pada 2018 Indonesia masih mengalami kenaikan tren korupsi terutama dikalangan Pegawai Negeri Sipil. Pada 2017 jumlah perkara korupsi yang ditangani KPK

---

<sup>8</sup> Herlambang P. Wiratraman, *Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Setelah Amandemen UUD 1945: Konsep, Pengaturan dan Dinamika Implementasi*, Jurnal Hukum Penta Rel Vol.1 No.1, 2007, hlm.12

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 2

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 29



sejumlah 576 perkara dan berkembang menjadi 1.053 perkara pada 2018. Selain jumlah perkara yang membengkak di 2018 sendiri, Indonesia mengalami kenaikan kerugian keuangan negara senilai Rp 2,89 Trilyun dari Rp 6,5 Trilyun pada 2017.<sup>11</sup>

Kerugian yang dialami pun tidak hanya dari segi materiil yaitu berupa kerugian keuangan negara, namun juga berupa kerugian sosial yang timbul sebagai akibat dari kebijakan yang tidak optimal karena pembiayaan yang korup. Namun sebagai lembaga yang khusus bergerak di penanganan perkara *extraordinary crime*, justru keberadaan KPK yang hanya di atur dalam Undang-Undang terus menerus menerus mengalami upaya pelemahan melalui revisi Undang-Undang KPK yang membatasi kewenangan penuntutan, mereduksi kewenangan penyadapan, hingga pembatasan usia KPK yaitu 12 tahun. Lemahnya posisi KPK sebagai Lembaga Negara Penunjang membuat posisi tidak hanya KPK, namun juga posisi penegakkan hukum kasus korupsi di Indonesia, menjadi tidak pasti.

Sebagai Lembaga Negara yang independen, sudah seharusnya Komnas HAM dan KPK diberikan kekuasaan check and balances yang nyata, dengan dimasukkan sebagai Lembaga Negara Penunjang ke dalam konstitusi yang memiliki *Constitutional Importance*. Apabila kita melihat pembagian Lembaga Negara berdasarkan aturan pembentukannya yang diutarakan oleh Jimly Asshidiqie, maka KPK dan Komnas HAM tidak memiliki posisi yang sejajar dengan Lembaga Negara Utama. Ini membuat KPK dan Komnas HAM selalu tertinggal dalam menuntaskan problematika-problematika yang merupakan *constitutional problem*. Adapun penyelesaian problematika di atas merupakan upaya mencapai tujuan negara Indonesia dalam pembukaan UUD 1945, salah satunya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan sejalan dengan konsep negara kesejahteraan atau welfare state. Maka sangat penting untuk memulai pembangunan nasional di bidang hukum yang berorientasi kepada kesejahteraan umum, dalam hal ini, pengaturan Lembaga Negara Penunjang yang memiliki *constitutional importance* melalui amandemen ke 5 UUD NRI 1945. Adapun amandemen UUD NRI 1945 jangan hanya dipandang sebagai upaya memperluas kewenangan semata, namun juga karena ini merupakan momentum yang tepat bagi pemegang kekuasaan untuk menyadari adanya problematika-problematika mendesak yang memerlukan perhatian khusus.

Maka dari itu, Melihat begitu pentingnya keberadaan Lembaga Negara Penunjang yang memiliki Constitutional Importance ini yaitu KPK dan Komnas HAM maka diperlukan adanya pengaturan wewenang dan fungsi yang jelas dalam UUD NRI 1945. problematika kehidupan berbangsa dan bernegara,

---

<sup>11</sup> <https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/18/02/19/p4e90f382-icw-kerugian-negara-akibat-koru-psi-meningkat>, diakses pada 22 Juni 2019

pembaharuan hukum nasional menjadi salah satu cita-cita hukum yang diharapkan masyarakat, tak terkecuali pembaharuan hukum tatanegara. Hukum tatanegara sebagai salah satu cabang ilmu hukum yang mengatur mengenai lembaga-lembaga negara yang diatur dalam konstitusi mempunyai peranan penting dalam mengatur, membangun dan merekonstrukturisasi sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam agenda nawa cita, agenda hukum diuraikan berupa membangun politik legislasi yang jelas, terbuka, dan berpihak pada pemberantasan korupsi, penegakan hak asasi manusia (HAM), dan reformasi lembaga penegak hukum<sup>12</sup>

Oleh karena itu penulis ingin mengintegrasikan seluruh manfaat, fungsi dan urgensi dari lembaga negara ini yaitu KPK dan Komnas HAM, sebagai Lembaga Negara Konstitusional atau *The New Constitutional Organ*, ke dalam suatu norma dan aturan yang jelas untuk mencapai tujuan negara yang termuat dalam konstitusi yang salah satunya adalah tercapainya fungsi lembaga-lembaga negara yaitu melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya serta hubungan antar lembaga negara yang harmonis.

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka ada 2 (dua) rumusan masalah hukum yang akan dikaji dan diuraikan oleh penulis dalam penelitian ini yang antara lain :

1. Bagaimana urgensi dan kedudukan Lembaga Negara Penunjang yang memiliki Constitutional Importance (KPK dan Komnas HAM) dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.
2. Bagaimana bentuk pengaturan Lembaga Negara Penunjang yang memiliki Constitutional Importance (KPK dan Komnas HAM) dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

## **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan latar belakang dan isu hukum sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Mengetahui urgensi dan kedudukan Lembaga Negara Penunjang yang memiliki Constitutional Importance (KPK dan Komnas HAM) dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.
2. Mengetahui bentuk pengaturan Lembaga Negara Penunjang yang memiliki Constitutional Importance (KPK dan Komnas HAM) dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

---

<sup>12</sup> Mochtar Soleman dan Mohammad Noer, *Nawacita sebagai strategi khusus Jokowi periode Oktober 2014- 20 oktober 2015*, Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan, Vol. 13 No. 1, 2017, h. 3.

#### **1.4 MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat penelitian ini dapat ditinjau dari dua segi yang saling berkaitan yaitu segi teoritis dan segi praktis. Adapun manfaat dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. **Manfaat Teoritis**

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya, khususnya hukum Tata Negara serta kaitannya dengan kelembagaan negara dapat menjadi bahan pertimbangan bagi para pemangku kepentingan (stakeholders), khususnya Pemerintah, dalam rangka pengaturan lembaga negara di Indonesia sehingga jaminan kepastian hukum dan terwujudnya cita-cita bernegara

2. **Manfaat Praktis**

Penulisan ini diharapkan berguna bagi masyarakat luas untuk menambah wawasan dan pengetahuan mengenai kelembagaan negara.

## BAB II PEMBAHASAN

### 1.1 KONSEPSI NEGARA HUKUM

Konstitusi telah menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Hal ini tegas disebutkan dalam pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Salah satu konsekuensi logis dari dianutnya negara hukum adalah segala sesuatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau penguasa harus berdasar pada hukum yang sah. Menurut Joeniarto, asas negara hukum mengandung arti bahwa dalam penyelenggaraan negara tindakan penguasa harus didasarkan hukum bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasa belaka dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa serta melindungi kepentingan masyarakat, yaitu perlindungan terhadap hak asasi anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.<sup>13</sup>

hasil kongres *International Commission of Jurist* (ICJ) di Bangkok tahun 1965 menetapkan bahwa prinsip-prinsip bagi terselenggaranya *rule of law* adalah:

- a. Adanya perlindungan konstitusional, yaitu bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu harus menentukan pula prosedur untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
- b. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independency and impartial tribunal*);
- c. Adanya pemilihan umum yang bebas;
- d. Adanya kebebasan untuk mengeluarkan pendapat;
- e. Adanya kebebasan untuk berserikat, berorganisasi, dan beroposisi;
- f. Adanya pendidikan kewarganegaraan (*civics education*) dalam proses pendewasaan sikap politik masyarakat.<sup>14</sup>

Dalam konteks ahli hukum di Indonesia, Muhammad Yamin<sup>15</sup>, menyandingkan kata negara hukum semakna *rechtsstaat* atau *government of law*. Lebih jelas M. Yamin menyatakan bahwa:

*“Republik Indonesia ialah negara hukum (rechtsstaat, government of law) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (macthtsstaat) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang”*.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Joeniarto, *Negara Hukum*, Yayasan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, h. 53.

<sup>14</sup> *Ibid.*, h. 60.

<sup>15</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1959, h. 161.

<sup>16</sup> *Ibid.*

Setelah itu, perkembangan tentang negara hukum terus mengalami dinamika yang cukup signifikan sampai saat ini. Bahkan kemudian banyak negara di dunia yang menjadikan negara hukum sebagai konsep utama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>17</sup> Selanjutnya Menurut A.C. Dicey, suatu negara hukum (*rule of law*) harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Supremasi Hukum dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum,
- 2) Kedudukan yang sama di depan hukum.
- 3) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan keputusan pengadilan.<sup>18</sup>

Berdasarkan uraian ciri-ciri negara hukum yang demokratis yang disebutkan oleh beberapa pakar hukum diatas, maka penulis dapat menarik suatu benang merah bahwa ciri-ciri negara hukum yang demokratis paling tidak adalah memuat 2 (dua) hal pokok yaitu *pertama*, negara harus berdasar pada hukum. artinya, segala tindakan dari penguasa harus dijalankan sesuai amanah dari hukum yang ada, tidak boleh suatu kewenangan dijalankan tanpa adanya alas hak dan payung hukum yang tepat. *Kedua*, adanya perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara. Bentuk perlindungan disini harus diinstitutionalisasikan dalam suatu instrumen hukum yang memadai dan maksimal. Apabila, instrumen-instrumen yang telah ada belum mampu memberikan perlindungan secara maksimal, maka sudah menjadi kewajiban negara untuk menciptakan terobosan-terobosan baru yang progresif dan responsif.

Maka dari itu penulis menyimpulkan bawasanya konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum moderen, tentunya harus melakukan penjaminan terhadap Hak Asasi Manusia dan keadilan serta kepastian hukum terkait permasalahan-permasalahan bernegara yang dihadapi Indonesia, seperti Korupsi. Penjaminan ini diwujudkan dengan pembentukan Lembaga Negara yang berfungsi melakukan pengawasan dan penegakan terhadap permasalahan-permasalahan yang ada.

## 2.2 KELEMBAGAAN NEGARA INDONESIA

Pembagian kekuasaan dan hubungan antar lembaga negara tentu merupakan salah satu muatan penting yang diatur dalam konstitusi sebuah negara. Konstitusi kita UUD NRI 1945 sendiri dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu: (a) menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, (b) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan (c) mengatur hubungan kekuasaan antara

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Liberty, Yogyakarta, 1993, h. 8.

lembaga- lembaga negara dengan warga negara.<sup>19</sup> Dengan demikian, salah satu materi penting dan selalu ada dalam konstitusi adalah pengaturan tentang lembaga negara. Hal itu dapat dimengerti karena kekuasaan negara pada akhirnya diterjemahkan ke dalam tugas dan wewenang lembaga negara. Tercapai tidaknya tujuan bernegara berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya serta hubungan antar lembaga negara.<sup>20</sup>

Dalam rangka perwujudan prinsip-prinsip good governance untuk tercapainya tujuan negara yakni pemaksimalan tugas dan wewenang lembaga negara dalam konstitusi. Salah satu materi amandemen keempat sebagai wujud dari pembaharuan hukum ialah dibentuknya lembaga-lembaga baru di luar tiga lembaga negara dalam teori trias politica. Lembaga-lembaga negara baru ini sering disebut juga sebagai *the fourth branch of the government*.<sup>21</sup> Lembaga-lembaga ini hadir di berbagai sektor pemerintahan dan mengambil alih beberapa urusan kenegaraan tertentu seperti hak asasi manusia, pemberantasan tindak pidana korupsi, pers, dan masih banyak lagi. Lembaga Negara ini disebut sebagai lembaga negara penunjang.

Amandemen ke empat konstitusi Indonesia memang membuat sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal adanya beberapa lembaga negara penunjang independen di luar quasi eksekutif, legislatif dan yudisiil. Pembentukan Lembaga Negara Penunjang ini memiliki dasar hukum yang berbeda-beda yaitu ada yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar (UUD), Undang-Undang (UU), Keputusan Presiden (Keppres), serta yang dibentuk karena kewajiban internasional. Maka dari itu ada beberapa Lembaga negara penunjang yang pengaturannya secara eksplisit terdapat di UUD NRI 1945 seperti KPU, BPK, dan KY namun ada beberapa juga Lembaga negara penunjang yang hanya diatur dalam Undang- Undang seperti KPK, Komnas HAM, dan KPPU.

Lembaga Negara Penunjang yang keberadaannya diatur dalam UUD NRI 1945 sebagian lebih dekat ke fungsi legislatif dan regulatif, sebagian lagi lebih dekat ke fungsi administratif-eksekutif, dan bahkan ada juga yang lebih dekat kepada cabang kekuasaan yudikatif, hal inilah yang membuat Lembaga Negara penunjang yang dimuat dalam UUD NRI 1945 memiliki Contitution Importance (kepentingan konstitusional). Namun apabila kita analisis lebih seksama terdapat Lembaga negara penunjang lain yang juga dekat dengan fungsi Lembaga Negara Utama, contohnya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang fungsinya lebih dekat ke fungsi perjuangan aspirasi seperti DPR

---

<sup>19</sup> Jimly Assidique, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, Jakarta, 1994, h.123-126

<sup>20</sup> Ahmad Basarah, "*Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*", *Jurnal Media Teliti*, Vol.5 April 2015 hlm.2

<sup>21</sup> Yves Meny and Andrew Knap p, "*Government and politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*", 3<sup>rd</sup> edition Oxford University Press 1998, hlm. 281

tetapi sekaligus dekat dengan fungsi pengadilan, dan juga KPK yang fungsinya juga dekat dengan kekuasaan kehakiman atau fungsi pengadilan. Karena itu, kedua lembaga tersebut dapat dikatakan memiliki constitutional importance yang setara dengan lembaga lain yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945.

Corak dan struktur Lembaga Negara kita di Indonesia mengalami dinamika sedemikian rupa karena perubahan pemenuhan kebutuhan masyarakat yang lebih besar. Namun apabila menelaah kembali UUD NRI 1945 dewasa ini, dinilai kurang memuat beberapa Lembaga Negara yang memuat isu penting yang harusnya diatur oleh konstitusi, yaitu Lembaga Penegakan HAM dan korupsi.<sup>22</sup> Dua isu tersebut harus mendapat perhatian negara lantaran menyangkut hajat hidup orang banyak. Isu korupsi layak masuk dalam konstitusi bukan hanya karena termasuk dalam kategori kejahatan luar biasa, tetapi juga karena menjadi isu yang tak akan pernah berakhir untuk diberantas. Isu lainnya adalah *human rights* atau Hak Asasi Manusia. Institusi yang mengurus isu ini, seperti Komnas HAM, harus masuk dalam konstitusi karena isu-isu tersebut punya kepentingan konstitusional yang harus disikapi dengan serius.

Akan lebih baik apabila kedua Lembaga Negara penunjang tersebut karena apabila pengaturannya tidak terdapat dalam konstitusi maka akan menimbulkan beberapa permasalahan yang hal ini juga diamini oleh Bagir Manan Menurut Bagir Manan, ada beberapa resiko kehadiran lembaga-lembaga negara di luar UUD yaitu:

1. Dapat menimbulkan kerancuan pengertian lembaga negara sebagai organs of state. Kedudukan dan wewenangnya tidak bersifat konstitusional.
2. Eksistensi, susunan, tugas dan wewenang ditentukan (tergantung) kepada pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden), seperti upaya mengatur kembali KPK. Termasuk pula kekuasaan pembentuk undang-undang mengadakan berbagai lembaga negara baru.
3. Eksistensi, susunan, tugas dan wewenang lembaga negara yang (hanya) diatur dengan undang-undang, merupakan salah satu objek yang dapat dimohonkan untuk diuji Mahkamah Konstitusi.
4. Karena (hanya) diatur undang-undang, lembaga-lembaga negara di luar UUD sudah semestinya tidak mempunyai kedudukan atau privilege yang sama dengan lembaga-lembaga negara yang diatur di dalam (oleh) UUD.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Jimly Assidique, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, 2006, h.21

<sup>23</sup> Bagir Manan, "Lembaga-Lembaga di Dalam dan di Luar UUD 1945", dalam Susi Dwi Harijanti, dkk. (editor), *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, Cetakan Pertama, Pusat Studi Kebijakan Negara FH Universitas Padjadjaran, Bandung, 2016, hlm. 13

Dua isu pokok yang selalu menjadi tolak ukur perkembangan prinsip-prinsip negara hukum yaitu masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan hak asasi manusia. Kepentingan paling mendasar dari setiap warga negara adalah perlindungan terhadap hak-haknya sebagai manusia atau warga negara berdasarkan konstitusi. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, perwujudan prinsip-prinsip negara hukum ini dilakukan melalui Lembaga-Lembaga Negara sebagai wujud spirit dan mandat Konstitusi.

## **2.3 NEW CONSTITUTIONAL ORGAN**

### **2.3.1 KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI**

#### **2.3.1.1 STATUS QUO KPK DAN PRESPEKTIF PERBANDINGAN**

KPK saat ini merupakan lembaga negara independen yang hadir secara khusus untuk menangani perkara tindak pidana korupsi. Pembentukan KPK didasarkan pada Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK) dan secara resmi berdiri pada 29 Desember 2003 dan diharapkan mampu menjawab persoalan korupsi yang sebelumnya lembaga penegak hukum lainnya tidak menunjukkan kerja yang maksimal. Awal mula dibentuknya KPK, lembaga ini didesain sebagai lembaga Ad-Hoc yang dinilai akan menyelesaikan masalah korupsi dalam jangka waktu tertentu, namun nyatanya korupsi memang sudah menjadi masalah yang mengakar dan tidak akan bisa terselesaikan dalam waktu tertentu. Terbukti, pada tahun 2018 pasca 16 tahun dibentuknya KPK, Corruption Perceptions Index (CPI) Indonesia untuk tahun 2018 menjadi 38, naik satu angka dari tahun sebelumnya.<sup>24</sup> Hal ini membuktikan korupsi merupakan masalah masif dan berkepanjangan di Indonesia.

Pasca reformasi bergulir di Indonesia, bentuk sistem pemerintahan yang awalnya sentralistik kemudian bergeser pada distribusi kewenangan ke daerah. Akan tetapi, desentralisasi ini ternyata juga menyisakan masalah. Desentralisasi kewenangan ternyata juga berakibat pada desentralisasi korupsi. Tingkat korupsi di daerah tidak kalah hebat Berdasarkan catatan Indonesia Corruption Watch terdapat 148 kelapa daerah yang pernah terkait korupsi dan ditetapkan sebagai tersangka kasus korupsi, yaitu: 19 Gubernur, 1 Wakil Gubernur, 17 Walikota, 8 Wakil Walikota, 84 Bupati, dan 19 Wakil Bupati. Dengan banyaknya masalah korupsi yang terjadi, KPK sebagai lembaga penegak pemberantas korupsi, Dalam pasal 6 UU KPK, menyatakan KPK sebagai lembaga penegak pemberantasan korupsi memiliki tugas:

- a. koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;

---

<sup>24</sup> <https://www.antikorupsi.org/>, diakses pada 26 Juni 2019



- b. supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- d. melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- e. melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Namun, lebih lanjut, dalam pasal 11 UU KPK memberikan Batasan tugas wewenang KPK dalam pasal 6 huruf c hanya untuk perkara dengan nilai kerugian minimal Rp 1,000,000,000,- .Adapun wewenang KPK dalam menjalankan tugasnya dalam pasal 6 huruf c UU KPK ditentukan dalam pasal 12 ayat (1) UU KPK, yaitu:

- a. melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;
- b. memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang bepergian ke luar negeri;
- c. meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang diperiksa;
- d. memerintahkan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang diduga hasil dari korupsi milik tersangka, terdakwa, atau pihak lain yang terkait;
- e. memerintahkan kepada pimpinan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya;
- f. meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa kepada instansi yang terkait;
- g. menghentikan sementara suatu transaksi keuangan, transaksi perdagangan, dan perjanjian lainnya atau pencabutan sementara perizinan, lisensi serta konsesi yang dilakukan atau dimiliki oleh tersangka atau terdakwa yang diduga berdasarkan bukti awal yang cukup ada hubungannya dengan tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa;
- h. meminta bantuan Interpol Indonesia atau instansi penegak hukum negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan, dan penyitaan barang bukti di luar negeri;
- i. meminta bantuan kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

Namun wewenang yang dimiliki KPK ini bukannya tidak mendapat pertentangan. Jimmly Asshidiqie membagi beberapa jenis Lembaga Negara Penunjang menjadi beberapa jenis berdasarkan peraturan pembentukannya, yaitu Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD 1945 yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, Peraturan

Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden<sup>25</sup> sedangkan KPK merupakan lembaga negara yang dibentuk didasarkan Undang-Undang. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjabarkan lebih lanjut hierarki peraturan perundang-undangan yaitu: 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 4) Peraturan Pemerintah 5) Peraturan Presiden 6) Peraturan Daerah Provinsi, 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Apabila kita mengacu asas *lex superiori derogate inferiori* (peraturan yang memiliki hierarki lebih tinggi mengalahkan peraturan yang hierarkinya lebih rendah) maka KPK akan menghadapi masalah dalam hal memberantas korupsi terhadap Lembaga Negara yang lahir dari UUD 1945.

Beberapa negara di Asia Tenggara misalnya Thailand menempatkan *National Anti-Corruption Commission* atau suatu lembaga anti korupsi di dalam konstitusi mereka. Secara historis, penanganan perkara tindak pidana korupsi di Thailand sebelum tahun 1975 dilakukan oleh kepolisian dan hanya mengandalkan undang-undang hukum pidana serta pengaturan terkait pejabat publik<sup>26</sup>, namun pemberantasan tindak pidana korupsi di Thailand tidak memberikan hasil yang memuaskan, malahan korupsi semakin merajalela dikarenakan adanya kudeta dan pergeseran pemerintahan menjadi pemerintahan militer. Kemudian pada tahun 1975, pemerintah mengeluarkan peraturan mengenai Penanganan Korups dan membentuk *Office of the Commission of Anti-Corruption*. Seiring perkembangan waktu, pada tahun 1999, Thailand melalui Komisi Konstitusi mengamandemen konstitusi Thailand dan membentuk *National Commission of Anti-Corruption* (NCAC).<sup>27</sup>

Pengaturan bentuk NCAC di Thailand juga bukannya tanpa disertai perdebatan di kalangan pejabat pemerintahan saat itu. Perdana Menteri Thailand saat itu menyarankan NCAC dibentuk sebagai badan otonom dan bukan lembaga independent dikarenakan interpretasinya terhadap interdependensi dan kesatuan lembaga negara.<sup>28</sup> Saat ini, setelah melewati amandemen terakhir pada tahun 2017, NCAC tetap dimasukkan sebagai salah satu Lembaga Negara Penunjang yang bersifat independent, bersamaan dengan Ombudsman, Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemilihan Umum, dan Komisi Hak Asasi Manusia.

Di dalam konstitusi Thailand mengatur beberapa hal mengenai NACC mulai dari mengenai bentuk, jumlah komisioner, masa jabatan, ruang lingkup

---

<sup>25</sup> Jimmly Asshidqie, *ibid.*, hlm.49

<sup>26</sup> Tim SPORA, *Pengantar Kelembagaan Anti Korupsi*, Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat dan Kedepuitan Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi, Vol.1, 2015, hlm.33

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm.35

<sup>28</sup>Karsta Straub, *An Overview of Thailand Anti-Corruption Legislation*, Tillke&Gilbe International Ltd., 2009, hlm.6

tugas dan wewenang, Secara umum, konstitusi negara Thailand memasukkan NCAC dalam bab XII mengenai Lembaga Independen. Dalam Artikel 219 konstitusi Thailand, mengharuskan pembentukan aturan mengenai pedoman etika Lembaga Independen oleh Mahkamah Konstitusi dan Lembaga Independen terkait. Lebih lanjut, di dalam artikel 232 menentukan kualifikasi bagi calon anggota komisioner sekaligus membatasi jumlah komisioner NCAC yaitu sembilan orang dengan masa jabatan tujuh tahun sejak pengangkatan oleh Raja.

NCAC Thailand secara langsung diberi tugas oleh konstitusi Thailand untuk mengusut dan menyiapkan pendapat terkait dugaan korupsi, penambahan kekayaan tidak wajar (*illicit enrichment*), atau melakukan tindakan yang bertentangan dengan pengaturan di dalam Konstitusi maupun kode etik yang melibatkan politikus, hakim Mahkamah Agung, anggota Lembaga Independen lain, dan Auditor Umum (Artikel 234 ayat (1)). Hal ini menunjukkan Thailand memandang korupsi bukan hanya tindak pidana yang melibatkan keuangan negara saja, namun sebagai tindakan menyimpang oleh pejabat publik. Selain itu, NCAC Thailand diberikan kewenangan yang begitu luas untuk mengusut dan menentukan apakah seorang pejabat publik memiliki harta yang tidak wajar dan wewenang untuk meminta laporan keuangan pejabat publik untuk kemudian diproses sesuai Undang-Undang anti-Korupsi.

Nuansa yang memperlihatkan NCAC Thailand memiliki kewenangan yang *superpower* ini diimbangi dengan Artikel 236 yang memberikan kewenangan bagi anggota parlemen yang mengisi lebih dari satu per lima kursi di parlemen atau memiliki setidaknya dua puluh ribu suara untuk mengajukan petisi kepada ketua parlemen adanya dugaan pelanggaran Artikel 234 oleh anggota NCAC yang didasarkan pada bukti yang cukup. Berikutnya Ketua Parlemen meneruskan petisi ini kepada Ketua Mahkamah Agung Thailand untuk kemudian membentuk panel independen untuk mengusut perkara korupsi oleh anggota NCAC.

Tabel 2.1 Perbandingan NCAC Thailand dan KPK Indonesia

No.	Pembanding	KPK Indonesia	NCAC Thailand
1.	Dasar Pembentukan	Dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002	Dibentuk berdasarkan konstitusi tahun 1997 hingga sekarang.
2.	Kewenangan	Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan perkara tindakan pidana korupsi	Melakukan penyelidikan perkara korupsi, harta kekayaan mencurigakan di bidang

No.	Pembanding	KPK Indonesia	NCAC Thailand
			administrasi dan pidana.
3.	Pertanggung jawaban	Lembaga Negara Independen dan bertanggung jawab kepada public melalui Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Badan Pemeriksa Keuangan	Lembaga Negara Independen dan bertanggung jawab kepada Senat Thailand
.4.	Masa Jabatan	Masa jabatan komisioner selama 4 tahun, untuk sekali masa jabatan	Masa jabatan komisioner adalah 9 tahun.

Apabila kita bandingkan KPK Indonesia saat ini belum memiliki kewenangan seluas NCAC Thailand, ini merupakan konsekuensi logis posisi KPK yang tidak dapat disamakan dengan Lembaga Negara yang dibentuk oleh UUD 1945. Selain itu, kewenangan penanganan perkara korupsi oleh KPK Indonesia secara limitatif hanya dapat dilakukan apabila nilainya melebihi Rp.1,000,000,000,-<sup>29</sup> Padahal KPK yang hadir sebagai desakkan masyarakat karena masifnya tindak pidana korupsi sebagai *extraordinary crime* dan seolah-olah tidak dapat mengusut perkara korupsi dengan nilai kurang dari Rp.1,000,000,000,- karena tidak tergolong *extraordinary crime*. Padahal, data penanganan perkara oleh lembaga selain KPK yaitu kejaksaan dan kepolisian, mengalami penurunan pada semester I 2018 dibandingkan tahun sebelumnya, dimana kepolisian hanya menangani 41 perkara dibandingkan sebelumnya 140 perkara dan kejaksaan hanya menangani 68 perkara dibandingkan sebelumnya 135 perkara.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Eksistensi Putusan MK nomor 25/PUU/XIV/2016 menghilangkan kata 'dapat' dalam pasal 2 dan 3 UU PTPK dan mengharuskan kerugian negara di dalam tindak pidana korupsi merupakan *actual loss* atau kerugian yang nyata dan bukan *potential loss*.

<sup>30</sup> <https://news.detik.com/berita/d-4217511/icw-penanganan-korupsi-di-kpk-naik-turun-di-polri-dan-kejaksaan>, diakses pada 24 Juni 2019.

### 2.3.1.2 PENGATURAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI YANG TEPAT DI INDONESIA

Sudikno Mertokusumo dalam bukunya *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar* menjelaskan terdapat dua kriteria hukum berdasarkan kriterium waktu berlakunya, yaitu:

1. *Ius Constitutum*: hukum yang berlaku di masa sekarang. Dalam Glossarium di buku yang sama, Sudikno menambahkan bahwa *ius constitutum* adalah hukum yang telah ditetapkan.
2. *Ius Constituendum*: hukum yang dicita-citakan (masa mendatang). Kemudian dalam Glossarium disebutkan bahwa *ius constituendum* adalah hukum yang masih harus ditetapkan; hukum yang akan datang.<sup>31</sup>

Pada referensi lain dalam buku *Aneka Cara Pembedaan Hukum* yang dibuat oleh Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka dijelaskan bahwa:

1. *Ius constitutum* merupakan hukum yang dibentuk dan berlaku dalam suatu masyarakat negara pada suatu saat. *Ius constitutum* adalah hukum positif.
2. *Ius constituendum* adalah hukum yang dicita-citakan dalam pergaulan hidup negara, tetapi belum dibentuk menjadi undang-undang atau ketentuan lain.<sup>32</sup>

Berdasarkan penjabaran penulis di atas, maka sudah saatnya memasukan KPK ke dalam UUD NRI 1945 sebagai bentuk *ius constituendum* atau hukum yang dicita-citakan di Indonesia. Cita-cita bangsa Indonesia kembali ke pembukaan UUD NRI 1945 yang salah satunya adalah cita-cita Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum. Jika mencermati tujuan nasional tersebut sesungguhnya dijiwai oleh silasila Pancasila sebagai dasar negara, khususnya sila kelima dan kedua yaitu "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" dan "kemanusiaan yang adil dan beradab". Sila kelima Pancasila itu mencerminkan bahwa Indonesia adalah negara kesejahteraan yang bercita-cita untuk mewujudkan kesejahteraan umum.<sup>33</sup>

Upaya memasukan KPK ke dalam konstitusi juga didasarkan pada komitmen Indonesia mengikuti panduan dasar dan parameter Independensi Lembaga Anti Korupsi versi *European Partner Against Corruption (EPAC)* yang dituangkan dalam Jakarta *Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies*. Beberapa poin di dalam Jakarta *Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies* yang perlu dimasukan ke dalam konstitusi adalah; a)

---

<sup>31</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Penerbit Liberty, 2006, hlm. 120

<sup>32</sup> Sudikno Mertokusumo dan Purnadi Purbacaraka, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 5

<sup>33</sup> Yohanes Suhardin, *Peranan Negara Hukum Dalam Memberantas Kemiskinan Dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-42, No.3, 2012, hlm.303

Permanence (Keberlanjutan), b) Ethical Conduct (kode etik), c) Immunity (imunitas), dan d) Financial Autonomy (otonomi keuangan).

Perlunya aturan yang berkelanjutan atau *permanence* di dalam konstitusi Indonesia karena konstitusi Indonesia merupakan instrument hukum yang tepat untuk menjadi dasar pemberantasan korupsi sebagai *extraordinary crime*. Maka dari itu, diperlukan juga aturan 'luar biasa' untuk mengakomodir kedudukan KPK. Apabila mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan, di Indonesia, UUD NRI 1945 sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi dapat menjadi instrument hukum yang tepat untuk mengatur KPK sebagai lembaga berkelanjutan. Selain itu, pengaturan KPK di dalam konstitusi yang merupakan *political legal document* menunjukkan adanya kesepahaman antara negara dan rakyat terhadap problematika korupsi yang memiliki *constitutional importance*.

Kedua, diperlukan perumusan kode etik yang jelas mengenai standar atau kerangka kerja KPK sebagai dasar pelaksanaan fungsi KPK. Ini dikarenakan luasnya wewenang KPK saat ini dan sebagai upaya untuk menghindari penggunaan wewenang yang berlebihan atau *abuse of power*. Maka dari itu tugas yang dimiliki oleh KPK harusnya dibedakan dengan lembaga lain seperti kejaksaan dan kepolisian agar tidak terjadi gesekan kewenangan. Tugas yang harusnya diatur dan dikonsolidasikan dengan baik adalah:

1. Tugas Koordinator, dalam hal penindakan, KPK mengkoordinir proses penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi. Agar diterapkannya kebijakan satu pintu (*one gate policy*) dimana kewenangan penyidikan dipercayakan pada KPK dan selanjutnya KPK-lah yang menetapkan keterlibatan kepolisian dan atau kejaksaan.
2. Tugas Pencegahan, KPK mengkoordinasikan dengan berbagai instansi terkait mengenai pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi. seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan lembaga/badan lainnya. Dalam hal ini, KPK dapat menyusun jaringan kerja (*networking*) yang kuat dan memperlakukan institusi yang telah ada sebagai "counterpartner" yang kondusif sehingga pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif.
3. Tugas Supervisi, tindakan pemantauan, pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik berpotensi korupsi.

Ketiga, diperlukan imunitas, bukan dalam hal kekebalan hukum bagi KPK, namun bentuk perlindungan KPK yang rentan terhadap *malicious civil and criminal proceeding* sebagai bentuk perlindungan profesi KPK layaknya perlindungan profesi terhadap advokat dan jaksa. Terakhir, diperlukannya penegasan otonomi anggaran atau *budgeting* KPK. Tentunya otonomi penentuan anggaran juga harus disertai dengan pengawasan dari legislative yang memiliki fungsi budgeting dan disertai juga dengan kewajiban audit, baik secara internal maupun audit eksternal.

KPK merupakan Lembaga Negara Penunjang yang tepat untuk dimasukkan sebagai *the New Constitutional Organ* di dalam konstusi karena memiliki *constitutional importance*. Perlunya pengaturan KPK di dalam konstitusi tidak hanya sebatas legitimasi KPK sebagai Lembaga Negara Penunjang yang independent dan disejajarkan dengan Lembaga Negara Utama. Namun juga sebagai upaya untuk memasukkan semangat anti-korupsi ke dalam strata peraturan perundang-undangan tertinggi di Indonesia. Artinya semangat anti-korupsi disini perlu diakomodir secara menyeluruh serta komprehensif dan sifatnya menguatkan hukum anti-korupsi yang ada saat ini. Dari segi kelembagaan, diperlukan pengaturan mengenai upaya untuk mengimbangi kewenangan antara KPK dan lembaga-lembaga negara lain, sebagai perwujudan sistem *check and balances* antar lembaga negara.

### **2.3.1 KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA**

#### **2.3.1.1 STATUS QUO KOMNAS HAM DAN PRESPEKTIF PERBANDINGAN**

Penegakan ham merupakan salah satu muatan meta yurdis dalam konstitusi, yang telah jelas teramanatkan dalam pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945 bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Penegakan Hak Asasi Manusia yang sekarang menjadi tolak ukur kemajuan negara demokrasi moderen. Materi perlindungan konstitusional hak asasi manusia merupakan materi utama setiap konstitusi tertulis di dunia. Untuk melindungi dan mempromosikan hak-hak asasi manusia itu, dengan sengaja negara membentuk satu komisi yang bernama Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia).<sup>34</sup>

Komnas HAM di Indonesia pertama dibentuk pada masa orde baru, didirikan berdasarkan Keppres No 50 tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Kemudian pada masa reformasi diperkuat dengan UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Kewenangan yang di berikan

---

<sup>34</sup> <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/home.aspx>, diakses pada 26 juni 2019

secara atribusi kepada komnas ham sendiri dalam UU No. 39 tahun 1999 termaktub pada pasal 1 angka (7) yaitu<sup>35</sup>:

1. Penelitian
2. Pengkajian
3. Penyuluhan
4. Pemantauan
5. Mediasi Hak asasi Manusia

Awal mula pembentukan Komnas HAM pada orde baru hanyalah untuk meredam gejolak pelanggaran HAM yang sedang berkembang kala itu. Komnas Ham digunakan sebagai tameng fungsional dengan dalih posisinya sebagai penegak HAM. Komnas HAM terkesan tak lebih dari sebuah lembaga korporatisme negara yang dibentuk pemerintah untuk meredam kritikan aktivis HAM agar bergabung dalam derap himne otoritarianisme pemerintah orde baru.<sup>36</sup> Hal ini selaras dengan wewenang Komnas Ham yang kala itu sangatlah lemah, hanya untuk melakukan penelitian, pengkajian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi terkait hak asasi manusia, yang ironinya wewenang itu tidak diperkuat hingga sekarang.

Fungsi penegakan yang lemah ini juga diikuti dengan banyaknya kasus pelanggaran HAM di Indonesia, pasca dibentuknya Komnas HAM. Kasus pelanggaran Hak tersebut berbagai macam, dari pelanggaran hak hidup, hak mendapatkan perlindungan dan rasa aman hingga hak atas kesejahteraan. Beberapa contoh pelanggaran Hak Asasi Manusia Pasca dibentuknya komnas Ham seperti<sup>37</sup>:

1. Peristiwa bom bali terjadi pada tahun 2002. Sebuah bom diledakkan di kawasan Legian Kuta, Bali oleh sekelompok jaringan teroris. Aksi bom bali menjadi salah satu aksi terorisme terbesar yang pernah terjadi di Indonesia dan tragedi ini diberitakan di seluruh dunia.
2. Kasus pembunuhan Munir. Munir Said Thalib merupakan aktifis HAM yang pernah menangani kasus-kasus pelanggaran HAM. Pria asal Malang ini meninggal dunia pada tanggal 7 September 2004 di dalam pesawat Garuda Indonesia ketika Munir sedang melakukan perjalanan menuju Amsterdam, Belanda. Penyebab tewasnya tidak diketahui, namun banyak berita yang menyebutkan ia tewas diracun. Hingga kini belum ada titik temu mengenai kasus pembunuhan Munir ini.
3. Peristiwa perbudakan buruh panci, Peristiwa terjadi di Desa Lebak Wangi, Sepatan Timur, Tangerang. Terjadi peristiwa perbudakan terhadap puluhan buruh pabrik oleh Juki Hidayat. Ia

---

<sup>35</sup> UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

<sup>36</sup> Pratikno kornelis, *Komnas HAM1993-1997 Penguatan dalam Otoritarianisme*, Yogyakarta. H.4.

<sup>37</sup> <https://nasional.kompas.com/jeo/konflik-dan-pelanggaran-ham-catatan-kelam-20-tahun-reformasi>, diakses pada 26 Juni 2019



mempekerjakan puluhan buruh tanpa dibayar sepeser pun, jika menolak atau ingin melarikan diri maka pekerja akan disiksa dan dipukul.

4. Peristiwa pelanggaran hak beragama di Tolikara, Papua. Peristiwa Tolikara dipicu oleh pembakaran masjid yang menyebabkan konflik. Akibatnya terdapat korban jiwa, korban luka hingga kerugian bangunan dan fasilitas yang hancur.

Dari beberapa peristiwa yang terjadi Komnas Ham terkesan hanya menghubungkan para pihak yang berkonflik dengan pemerintah, lalu apakah ini bisa disebut sebagai fungsi asli dari Komnas HAM sebagai lembaga penegak Hak Asasi manusia. Pada kenyataannya, eksistensi keberadaan komnas HAM dipertanyakan karena tidak mampu menjalankan fungsinya. Ketidakterdayaan Komnas HAM disebabkan oleh desain kelembagaannya yang masih mengandung sejumlah kelemahan. Seperti, lemahnya independensi dan kewenangan yang dimiliki, anggaran yang tidak mencukupi, serta tidak jelasnya kedudukan komnas HAM dalam sistem ketatanegaraan.

Berdasarkan UU No 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, komnas ham diberi wewenang penelitian, penyuluhan, pengkajian, pemantauan serta mediasi. Komnas HAM juga memiliki kewenangan sebagai penyelidik kasus pelanggaran HAM yang berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000 tentang pengadilan Hak Asasi Manusia dan berdasarkan UU No. 40 tahun 2008 tentang penghapusan diskriminasi Ras dan Etnis, Komnas HAM diberi wewenang sebagai pengawas dari pelaksanaan UU tersebut. Melihat sejumlah kewenangan yang dimiliki oleh komnas HAM yang tersebar ke dalam beberapa UU, maka hal ini memperlihatkan tidak adanya sebuah desain kelembagaan komnas HAM yang utuh dan komprehensif.

Dan apabila dianalisa kembali pada tataran praktis, fungsi yang harusnya paling menonjol dari adanya Komnas HAM ini adalah fungsi pengkajian dan pemantauan yang termanifestasikan sebagai fungsi *quasi judiciary*.<sup>38</sup> Salah satu bentuk fungsi pengkajian dan pemantauan disebut dengan *rekomendasi* dalam pengujian UU yang bermasalah dengan HAM di Mahkamah Konstitusi maupun *rekomendasi* terkait penyelesaian kasus HAM, namun sayangnya rekomendasi Komnas HAM hanya bersifat *Morally Binding*<sup>39</sup> tidak kewajiban para pihak terhadap nada kewajiban menindak lanjuti rekomendasi dari komnas HAM untuk memperbaiki UU maupun terhadap kasus yang dipersengketakan. Sebagai contoh, dalam konteks kewenangan komnas HAM melakukan penyelidikan terhadap kasus pelanggaran HAM, dimana penyelidikan sudah dilakukan oleh Komnas HAM namun terhambat di Kejaksanaan Agung karena tidak ditindaklanjuti dengan

---

<sup>38</sup> Adam Lovelady and David W Owens, *Quasi Judicial Handbook: A Guide for Boards Making Development Regulation*, 2017, h.25.

<sup>39</sup> R. Wiyono, *Pengadilan hak asasi manusia di Indonesia*, jakarta, 2015, h.28.

penyidikan. Dalam konteks ini Komnas HAM tidak berdaya untuk dapat memaksakan hasil penyelidikannya supaya ditindaklanjuti.

Dengan kondisi lembaga penegakan HAM yang masih lemah ini, terdapat wacana dari wakil ketua DPR, Fahri Hamzah yang akan membubarkan dari keberadaan Komnas HAM<sup>40</sup> Hal tersebut merupakan Ironi karena Komnas HAM yang justru merupakan satu-satunya lembaga Independen yang berfungsi untuk penegakan HAM, malah diwacanakan Untuk dihapus. Hal ini, kemudian ditanggapi oleh mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Assidique yang beranggapan justru karena minimnya wewenang dari Komnas HAM, negara yang memiliki tanggung jawab penuh atas penegakan HAM justru Harus memperkuat dari adanya lembaga tersebut.

Paham konstitusionalisme menghendaki adanya suatu instrumen perlindungan hukum terhadap hak-hak konstitusional warga negara karena konstitusi telah mengatur deskripsi akan hak-hak yang dimiliki oleh setiap warga negara dan wajib dilindungi oleh negara selaku subjek yang bertanggung jawab.<sup>41</sup> Hak-hak konstitusional merupakan bagian dari hak-hak asasi manusia yang telah dirumuskan dalam Pasal 28A sampai Pasal 28J UUD NRI 1945. Namun hingga kini Lembaga yang bertugas sebagai penegakan dari HAM itu sendiri kewenangannya masih belum kuat, pun keberadaannya tidak diatur dalam konstitusi.

Ironi Komnas HAM di Indonesia juga sangat sangat berbanding terbalik dengan keberadaan Human Right Commision di Thailand. Human Rights Commision di dalam Thailand disebut sebagai National Human Rights Commision Of Thailand.<sup>42</sup> Komisi penegakan Ham di Thailand dibentuk pada 11 Oktober 1997. Namun komisi ini baru bekerja efektif pada 25 November 1999. Namun pada mula dibentuknya Human Rights Commision di Thailand tidak diatur keberadaannya dalam konstitusi, dan pada 25 Juni 2009 akhirnya komisi ini diresmikan pada konstitusi Thailand yaitu the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550

Konsekuensi penegakan HAM sebagai salah satu sektor yang menjadi acuan dari kemajuan negara demokrasilah yang mendukung Thailand, maju dalam penegakan HAM di sistem ketatanegaraannya. Konsentrasi Thailand dalam memajukan penegakan hukum dalam sistem ketatanegaraannya ditunjukkan dari, semenjak tahun 2003, dilakukan visitasi antara Thailand dan United Nation yang membahas tentang *Human Rights* . Pemerintah Thailand melakukan visitasi Special Representative of the Secretary-General on the

---

<sup>40</sup> <https://tirto.id/keterbatasan-wewenang-bikin-komnas-ham-mandul-cBFm>, diakses pada 27 juni 2019

<sup>41</sup> Jimly Assidique, *konstitusi dan konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta, 2005, H.93.

<sup>42</sup> <http://www.nhrc.or.th/AboutUs/The-Commission/Background-and-History.aspx?lang=en-US>, diakses pada 19 Juni 2019

situation of human rights defenders pada tahun 2003 dan Special Rapporteur on trafficking pada tahun 2011<sup>43</sup>

Adapun perbaikan-perbaikan yang dilakukan dalam rangka penegakan Hak Asasi Manusia di thailand juga dilakukan dengan perbaikan regulasi dimana hal ini tertuang dalam konstitusi thailand yaitu the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 dimana terdapat frasa rekomendasi laporan atas kejahatan atau pelanggaran Hak Asasi Manusia dari Human Rights Commission harus diterima dan ditindaklanjuti oleh perdana menteri, sehingga kekuatan dari rekomendasi law commission ini bersifat mengikat dan tidak hanya sebatas *morally binding*. Adapun beberapa tambahan kewenangan dari Human Rights Commission di Thailand ketika keberadaannya telah diatur di konstitusi adalah,

1. Memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian secara aktif terhadap UU yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia bersama sama dengan Constitution Commission.
2. Mengajukan permohonan pengujian regulasi bersama dengan Mahkamah agung untuk dipertanyakan (Constitutional Question) kepada Constitution Commission.
3. Mengajukan kasus pelanggaran HAM kepada International Court Of justice apabila terdapat pelanggaran HAM secara umum dan masif di dalam negeri.

Hal ini pun apabila dibandingkan secara lebih rinci kewenangan dari Human Rights Commission tersebut dengan di Indonesia

Kewenangan Komnas Ham di Indonesia	Kewenangan <i>Law Commission</i> di Thailand
<p>1. Pasal 1 angka 7, UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penelitian</li> <li>2. Pengkajian</li> <li>3. Penyuluhan</li> <li>4. Pemantauan</li> <li>5. Mediasi Hak asasi Manusia</li> </ol> <p>2. UU No. 26 Tahun 2000 tentang</p>	<p>1. <i>to examine and report the correct facts on violation of human rights in all cases without delay, and to suggest suitable measures or guidelines in order to prevent or redress human rights violation including the provision of remedy to the person affected by the violation of human rights to the relevant State agencies or private</i></p>

<sup>43</sup> <https://humanrightsinasean.info/thailand/rule-law-human-rights.html>, diakses pada 26 juni 2019.

Kewenangan Komnas Ham di Indonesia	Kewenangan <i>Law Comission</i> di Thailand
<p data-bbox="234 194 592 291">pengadilan Hak Asasi Manusia “penyelidik kasus pelanggaran HAM”</p> <p data-bbox="199 333 592 576">3. UU No. 40 tahun 2008 tentang penghapusan diskriminasi Ras dan Etnis “sebagai pengawas pelaksanaan UU No. 40 tahun 2008 tentang penghapusan diskriminasi Ras dan Etnis”</p>	<p data-bbox="679 194 1037 437"><i>sector</i>; untuk menyelidiki dan melaporkan tentang kejahatan terhadap hak asasi manusia dan membuat rekomendasi tentang penyelesaiannya dan juga melakukan perlindungan terhadap korban.</p> <p data-bbox="645 479 1037 930">2. <i>to prepare a report on the result of evaluation of human rights situation of the country to submit to the National Assembly and the Council of Ministers, and to disseminate it to public</i>; Untuk menyiapkan laporan publik terhadapp evaluasi penegakan Hak asasi Manusia dan keadaan Hak Asasi manusia Nasional untuk kemudian dumumkan kepada publik</p> <p data-bbox="645 1006 1037 1569">3. <i>to render recommendation on measures or guideline for the promotion and protection of the human rights to the National Assembly, the Council of Ministers and relevant agencies, including the revision of any law, rule, regulation or order to conform to the principles of human rights</i>; untuk memberikan guideline tentang prinsip-prinsip hak asasi manusia terkait apabila akan diadakan perubahan regulasi mengenai Hak Asasi Manusia.</p>

Kewenangan Komnas Ham di Indonesia	Kewenangan <i>Law Commission</i> di Thailand
	<p>4. <i>to explain and report the correct facts without delay when there is a report on human rights situation in Thailand which is incorrect or unfair;</i> untuk melaporkan fakta yang sesungguhnya tentang keadaan Hak Asasi Manusia di Thailand dengan sebenar benarnya</p> <p>5. <i>to promote awareness of the importance of human rights in every sector of the society;</i> untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat terkait pentingnya Hak Asasi Manusia</p> <p>6. <i>other duties and powers as provided by law.</i> Peraturan-peraturan terkait diatur oleh hukum dibawah konstitusi.</p> <p>segala rekomendasi yang disebutkan pada pasal (1), (2), dan (3) harus diterima oleh perdana menteri.</p>

Semenjak ditambahkan kedalam konstitusi kewenangan dari Komnas HAM di Thailand bertambah menjadi tiga, meskipun bukan termasuk ke dalam lembaga negara utama namun Human Rights Commission ini masuk ke dalam State Auxiliary Body di Thailand. Lembaga ini berbentuk Quasi Yudisiil dimana tugas utamanya berhubungan dengan cabang kekuasaan yudisial. Namun sifat daripada Lembaga ini tetap Independen, bukan berada dibawah struktural lembaga tertentu. Fungsi aktifnya dalam peradilan inilah yang disoroti berbagai negara dan sempat mendapatkan penghargaan dari ICC. Maka akan menjadi sebuah pembaharuan dalam Hukum Ketika Indonesia bisa memperkuat independensi dan kewenangan dari Komnas Ham.

### 1.3.1.2 PENGATURAN KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA YANG TEPAT DI INDONESIA

Dalam *status quo* saat ini, telah ada beberapa instrumen atau mekanisme untuk melindungi hak-hak Asasi Manusia konstitusional. Instrumen untuk mencari keadilan tersebut antara lain pengadilan negeri, pengadilan TUN, pengadilan HAM, dan uji materi melalui Mahkamah Konstitusi. Namun, masing-masing dari instrumen tersebut memiliki fungsi dan peranan yang berbeda-beda. Sebagai contoh kewenangan absolut dari masing-masing peradilan yang berbeda-beda. Perlindungan konstitusional terhadap setiap warga negara tidak bisa didalilkan telah mampu diakomodir dengan baik oleh instrumen-instrumen yang telah ada. Pada faktanya, terdapat beberapa kelemahan dan kekakuan hukum yang menyebabkan hak-hak konstitusional warga negara tidak bisa terlindungi secara maksimal.

Sebagai Lembaga Negara yang bergerak di bidang pemenuhan hak hak-hak asasi manusia, sudah saatnya dilakukan perbaikan kelembagaan Komnas HAM yang meliputi beberapa poin. Yang pertama, diperlukannya penguatan dasar hukum pembentukan Komnas HAM. Saat ini, Komnas HAM dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia dan tidak berdasarkan sebuah pengaturan khusus ataupun UUD NRI 1945, meskipun di dalamnya memuat pengaturan HAM. Hal ini berdampak pada *legal standing* Komnas HAM dalam sengketa hak konstitusional di Mahkamah Konstitusi, baik sebagai Pemohon maupun Termohon.<sup>44</sup>

Penguatan kelembagaan dengan memasukan Komnas HAM di dalam konstitusi akan menempatkan Komnas HAM sebagai Lembaga Negara yang sejajar dengan Lembaga Negara yang terdapat di dalam UUD NRI 1945 dan memperkuat koordinasi antar kelembagaan setingkat atau di bawahnya. Selain itu, upaya ini dapat dimaksudkan sebagai upaya memperjelas kewenangan Komnas HAM dan menghindari adanya *overlapping* kewenangan antar kelembagaan. Hal ini juga akan mempertegas urgensi keberadaan Komnas HAM karena tugas dan fungsinya yang memiliki *constitutional importance*, yaitu perlindungan dan peningkatan kualitas HAM.

Kedua, diperlukannya mempertegas independensi Komnas HAM. Meskipun di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 telah mempertegas sifat independen Komnas HAM, tidak serta merta meniadakan persoalan independensi Komnas HAM. Intervensi masih terjadi oleh DPR dan Presiden dalam hal *fit and proper test* yang dilakukan untuk perekrutan. Masuknya campur tangan DPR dan Presiden membuka peluang ikut masuknya unsur-unsur politis di dalam tubuh Komnas HAM. Selain itu, sistem

---

<sup>44</sup> Romy Patra, *Penguatan Eksistensi Kelembagaan Komnas HAM Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*, MMH, Jilid 1 No.2, 2012, hlm.210

penganggaran Komnas HAM yang masih belum memadai serta birokratis yang berbenturan dengan sifat Komnas HAM yang harus fleksibel, dinamis dan responsif.<sup>45</sup>

Untuk memperkuat independensi Komnas HAM, perekrutan komisioner seharusnya dilakukan melalui panitia seleksi independen yang akan memilih komisioner Komnas HAM. Sistem perekrutan yang demikian juga dikenal pada lembaga negara independen lain seperti KPK. Nantinya, dengan metode perekrutan yang demikian, akan terpilih komisioner yang berkualitas dan berintegritas.

Ketiga, penambahan kewenangan Komnas HAM dalam mengusut perkara pelanggaran HAM. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2006 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, saat ini yang memiliki kewenangan penyidikan pelanggaran HAM luar biasa berada di bawah Kejaksaan Agung. Peranan Komnas HAM hanyalah sebagai pendukung terkait alat bukti yang dikumpulkan pada tingkat penyelidikan. Selain itu, rawannya penghentian perkara di tingkat Kejaksaan dapat menghentikan pengusutan perkara pelanggaran HAM luar biasa. Maka dari itu, perlunya pengalihan wewenang penyidikan dari Kejaksaan Agung ke Komnas HAM adalah sebagai upaya agar pengusutan perkara pelanggaran HAM berat dapat dituntaskan.

Posisi Komnas HAM di Indonesia saat ini tidak dapat dikatakan memiliki pijakan yang kuat dalam melaksanakan fungsinya. Pengaturan kewenangan dan pengaturan kelembagaan Komnas HAM yang tersebar di berbagai peraturan menunjukkan kondisi kelembagaan dan kewenangan Komnas HAM yang seolah-olah hanya merupakan tamba sulam. Diperlukan penyempurnaan dan penguatan yang nyata di dalam konstitusi untuk mempertegas posisi Komnas HAM. Apabila menilik konsep konstitusi menurut Eric Barendt dalam bukunya *An Introduction to Constitutional Law*:

*"...the constitution of a state is the written document or text which outline the powers of its parliament, government, courts, and other important national institutions. Almost every country in the world has a documentary constitution of his type. Some of them also set out fundamental rights, such as the right to freedom of speech and the right to a fair trial. It is characteristic of documentary constitutions, particularly those guaranteeing fundamental rights, that they impose constraints on the powers of the legislature and the government."*

Sebuah konstitusi merupakan dokumen tertulis yang menegaskan kekuasaan dari parlemen, pemerintah, peradilan, dan lembaga negara lainnya. Namun dalam pembentukannya, dokumentasi tertulis ini mempunyai bentuk atau tipe masing-masing negara. Salah satu karakteristik pembentukan konstitusi sebuah negara adalah dengan mencantumkan ketentuan jaminan akan hak-

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm.211.

hak dasar warga negara. Dengan begitu cantuman akan HAM di dalam konstitusi merupakan batasan akan kekuasaan dari parlemen dan pemerintah.

Secara umum konstitusi itu sebaiknya berisi hal-hal pokok seperti jaminan akan perlindungan hak asasi manusia dan warga negara, penetapan susunan keegaraan yang bersifat fundamental, dan adanya pembagian tugas dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.<sup>46</sup> Sebagai instrumen hukum yang memuat pembagian kekuasaan dan jaminan HAM, sudah selayaknya konstitusi Indonesia memisahkan secara khusus kekuasaan atau kelembagaan yang bergerak dalam perlindungan dan peningkatan kualitas HAM di Indonesia. Setelah tujuh belas tahun sejak amandemen terakhir, amandemen konstitusi Indonesia saat ini merupakan agenda penting dalam upaya perbaikan sistem ketatanegaraan secara menyeluruh. Dibandingkan amandemen sebelumnya, dimana tidak ada waktu untuk berdebat antar para penguasa karena agenda Reformasi yang mendesak, saat ini problematika-problematika konstitusi Indonesia sudah dapat diidentifikasi dan dijadikan sebagai isu amandemen yang mendesak.

---

<sup>46</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, 1984, hlm.1.



## BAB III PENUTUP

### 3.1 KESIMPULAN

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, Penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. KPK merupakan *New Constitutional Organ* yang memiliki *Constitutional Importance* sama seperti Lembaga Negara yang berada dalam UUD NRI 1945. *Constitutional Importance* dari KPK dinilai ada, dilihat dari prespektif *Statute Base* dimana fungsi KPK berhubungan dengan dengan Lembaga Negara utama yang terdapat di dalam UUD NRI 1945 yaitu fungsi Koordinatif penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Tindak Pidana Korupsi yang berhubungan dengan Lembaga Peradilan serta fungsi Supervisi yang selaras dengan fungsi pengawasan Lembaga Legislatif. Apabila dilihat dari prespektif spritif dan mandat konstitusi KPK juga memiliki nilai *Constitutional Importance* karena, KPK merupakan satu-satunya Lembaga Negara Independen yang memiliki kewenangan penegakan pemberantasan Korupsi yang menjadi masalah banyak hajat hidup rakyat indonesia karena Korupsi bukan hanya tindakan yang menyebabkan kerugian negara namun juga merupakan tindakan menyimpang pejabat publik. Keberadaan KPK dalam konstitusi merupakan sebuah bentuk pembaharuan hukum yang sesuai dengan cita hukum pancasila dan nilai konstitusionalisme sebuah Lembaga Negara
2. Komnas HAM merupakan lembaga ke dua yang merupakan *New Constitutional Organ* yang memiliki *Constitutional Importance* sama seperti Lembaga Negara yang berada dalam UUD NRI 1945. *Constitutional Importance* dari Komnas HAM dinilai ada, dilihat dari prespektif *Statute Base* dimana fungsi Komnas HAM berhubungan dengan dengan Lembaga Negara utama yang terdapat di dalam UUD NRI 1945 yaitu fungsi Mediasi dan rekomendasi yang berhubungan dengan Lembaga Peradilan serta fungsi pemantauan yang selaras dengan fungsi pengawasan Lembaga Legislatif. Apabila dilihat dari prespektif spritif dan mandat konstitusi Komnas HAM juga memiliki nilai *Constitutional Importance* karena, Komnas HAM memegang peranan tanggung jawab negara sebagai Lembaga Negara penegak Hak Asasi Manusia yang termaktub dalam UUD NRI 1945. Namun dalam menjalankan tugasnya Komnas seperti mandul wewenang karena bentuk rekomendasi yang dihasilkan tidak ada kekuatan mengikat, padahal Komnas HAM adalah satu-satunya Lembaga Penegak HAM yang diharapkan bisa menjalankan mandat

Konstitusi yaitu menegakkan pokok-pokok Hak Asasi Manusia yang ada.

### 3.2 SARAN

1. Amandemen ke 5 UUD NRI 1945, dengan memasukan KPK sebagai *New Constitutional Organ* karena keberadaannya yang dinilai memiliki *Constitutional Importance*. Agenda memasukan KPK sebagai Lembaga Negara di dalam konstitusi sesuai dengan poin-poin dalam Jakarta *Statement on Anti-Corruption Agencies*, yaitu: a) Permanence (Keberlanjutan), b) Ethical Conduct (kode etik), c) Immunity (imunitas), dan d) Financial Autonomy (otonomi keuangan). Keberlanjutan artinya, upaya memasukan KPK ke dalam konstitusi merupakan bentuk kesepahaman antara masyarakat dan pemerintah tentang pentingnya memberantas korupsi. Pengtauran mengenai kode etik KPK juga diperlukan sebagai panduan pelaksanaan fungsi KPK. Ketiga, diperlukan aturan mengenai imunitas KPK agar terhindar dari *malicious civil and criminal proceeding*, dan terakhir pentingnya muatan mengenai otonomi keuangan KPK yang disertai pengawasan yang kuat antar lembaga.
2. Amandemen ke 5 UUD NRI 1945, dengan memasukan Komnas HAM sebagai *New Constitutional Organ* karena keberadaannya yang dinilai memiliki *Constitutional Importance*. Upaya memasukan Komnas HAM kedalam konstitusi juga merupakan upaya untuk memperjelas kewenangan Komnas HAM yang sebelumnya tersebar di berbagai peraturan. Muatan materi Komnas HAM di dalam konstitusi nantinya adalah mempertegas mengenai posisi Komnas HAM sebagai Lembaga Negara yang sejajar dengan Lembaga Negara lain. Kedua, diperlukan juga materi yang mempertegas independensi Komnas HAM sejak perekrutan komisioner, hingga tahap perekrutan di dalam Komnas HAM sendiri. Ketiga, memberikan kewenangan penyidikan perkara pelanggaran HAM luar biasa, yang sebelumnya dimiliki Kejaksaan Agung, kepada Komnas HAM.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945  
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi  
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia  
Undang-Undang No. 40 tahun 2008 Tentang penghapusan diskriminasi Ras dan Etnis  
Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 Tentang pengadilan Hak Asasi Manusia  
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan  
Keputusan Presiden No 50 tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.  
Konstitusi Kerajaan Thailand, B.E. 2475 (1932)

### Buku/Jurnal Ilmiah:

- Meny, Yves and Knapp, Andrew, 1998, "*Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*", 3rd edition Oxford University Press  
Vibert, Frank, 2015, *Independent Agencies No Fixed Boundaries*, London School Economics and Politicals.  
Asshidiqie, Jimmy, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.  
Jimmy Asshidiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta.  
Basarah, Ahmad, 2015, "*Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*", Jurnal Media Teliti, Vol.5.  
Wiratraman, Herlambang P., 2007, *Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Setelah Amandemen UUD 1945: Konsep, Pengaturan dan Dinamika Implementasi*, Jurnal Hukum Penta Rel Vol.1 No.1.  
Soleman, Mochtar, dan Noer, Mohammad, 2017, *Nawacita sebagai strategi khusus Jokowi periode Oktober 2014- 20 oktober 2015*, Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan, Vol. 13 No. 1.  
Joeniarto, 1968, *Negara Hukum*, Yayasan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta  
Yamin, Muhammad, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Yayasan Prapanca, Jakarta.  
Mahfud MD, Mohammad, 1993, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Liberty, Yogyakarta.  
Assidiqie, Jimmy, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta.

Manan, Bagir, 2016, "*Lembaga-Lembaga di Dalam dan di Luar UUD 1945*", dalam Susi Dwi Harijanti, dkk. (editor), *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, Cetakan Pertama, Pusat Studi kebijakan Negara FH Universitas Padjadjaran, Bandung.

Tim SPORA, 2015, *Pengantar Kelembagaan Anti Korupsi*, Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat dan Kedepuyan Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi, Vol.1.

Straub, Karsta, 2009, *An Overview of Thailand Anti-Corruption Legislation*, Tillke&Gilbbe International Ltd.

Sudikno Mertokusumo, 2006, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Penerbit Liberty.

Mertokusumo, Sudikno dan Purbacaraka, Purnadi, 1994, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*, PT Citra Aditya Bakti.

Suhardin, Yohanes, 2012 *Peranan Negara Hukum Dalam Memberantas Kemiskinan Dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-42, No.3.

Kornelis, Pratikno, *Komnas HAM1993-1997 Penguatan dalam Otoritarianisme*, Yogyakarta.

Lovelady, Adam, and Owens, David W, 2017, *Quasi Judicial Handbook: A Guide for Boards Making Development Regulation*.

Wiyono, R., 2015, *Pengadilan hak asasi manusia di Indonesia*, Jakarta.

Asshidiqie, Jimmly, 2005, *Konstitusi dan konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta.

Patra, Romy, 2012, *Penguatan Eksistensi Kelembagaan Komnas HAM Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*, MMH, Jilid 1 No.2

Soemantri, Sri, 1984, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni.

#### **Sumber Internet:**

<https://humanrightsinasean.info/thailand/rule-law-human-rights.html>

<http://www.nhrc.or.th/AboutUs/The-Commission/Background-and-History.aspx?lang=en-US>

<https://tirto.id/keterbatasan-wewenang-bikin-komnas-ham-mandul-cBFm>

<https://nasional.kompas.com/jeo/konflik-dan-pelanggaran-ham-catatan-kelam-20-tahun-reformasi>

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/home.aspx>

<https://news.detik.com/berita/d-4217511/icw-penanganan-korupsi-di-kpk-naik-turun-di-polri-dan-kejaksaan>

<https://www.antikorupsi.org>

<https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/18/02/19/p4e90f382-icw-kerugian-negara-akibat-korupsi-meningkat>

<https://www.menpan.go.id/site/kelembagaan/lembaga-non-struktural-2>

### **Biodata Penulis**

Nama : Safira Noor Ramadanty  
Ttl : Malang, 9 Januari 1998  
Alamat : Jalan Gubeng Kertajaya 5a No 10, Surabaya  
Perkerjaan : Mahasiswa (S1)  
Instansi : Universitas Airlangga Surabaya  
No Telepon : 0857.3669.1109  
Email : [ramadantysafira@gmail.com](mailto:ramadantysafira@gmail.com)

Nama : Krisnamurti Ardianto  
Ttl : Surabaya, 31 Oktober 1997  
Alamat : Griya Kencana Asri Blok J/4, Wonorejo, Rungkut, 60296  
Pekerjaan : Mahasiswa (S1)  
Instansi : Universitas Airlangga Surabaya  
No Telepon : 0822.4199.2415  
Email : [krisnagaga@gmail.com](mailto:krisnagaga@gmail.com)

**PENGUATAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH  
MELALUI *PREVENTIVE-REPRESIVE CONTROL* PERATURAN  
DAERAH DI INDONESIA**

Oleh:

**Bramanda Sajiwo Santoso Dan Eriko Fahri Ginting**

**ABSTRAK**

Pengawasan terhadap Perda dilakukan dari satuan pemerintahan yang lebih tinggi (pemerintah pusat) terhadap satuan pemerintahan yang lebih rendah (pemerintahan daerah) dalam kerangka desentralisasi. Selain pengawasan oleh Pemerintah Pusat, DPD menurut Pasal 249 ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan kedua atas UU MD3 berwenang melakukan evaluasi terhadap Raperda dan Perda. Penulis akan mengkonstruksikan penguatan kewenangan DPD melalui mekanisme *preventif-represif control* DPD terhadap Raperda dan Perda dengan tujuan kepastian hukum dan *check and balances* yang baik antara lembaga negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan data sekunder yang terdiri dari berbagai bahan hukum. Metode pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen *content analysis* yang menganalisis data secara kualitatif.

**Kata Kunci : Pengawasan, DPD, Peraturan Daerah**

**ABSTRACT**

*Control of Regional Regulation (Perda) is carried out from higher government units (central government) to lower government units (local government) within the framework of decentralization. In addition of control by the Central Government, Regional Representative Board (DPD) according to Article 249 paragraph (1) letter j of Law Number 2 Year 2018 about the second Amendment to the MD3 Law has the*

*authority to evaluate regional regulation. The author will construct the strengthening of DPD's authority through preventive-repressive control mechanism against the Draft Regulations and Regional Regulations with the aim of good legal certainty and check and balances between state institutions. This research is normative legal research with secondary data consisting of various legal materials. The method of data collection use content analysis documents studt document that analyze data qualitatively.*

**Keyword : Control, DPD, Regional Regulation**

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) mengamanatkan pada Pasal 1 ayat (3) bahwa, “Negara Indonesia adalah negara hukum”.<sup>1</sup> Negara hukum dimaknai sebagai negara yang menjalankan pemerintahan berdasarkan hukum. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan salah satu konsekuensi dari reformasi konstitusi dimana hasil musyawarah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 2001 yang kemudian membentuk satu lembaga negara baru dalam bidang kekuasaan legislatif. Walaupun dalam pelaksanaannya DPD baru lahir sejak tanggal 1 Oktober 2004 yang ditandai dengan dilantik dan diambilnya sumpah/janji para anggota DPD sebagai hasil Pemilu 5 April 2004. Dengan lahirnya DPD tersebut, merubah sistem ketatanegaraan Indonesia yang awalnya menerapkan unikameral menjadi bikameral.

Penerapan sistem bikameral tersebut diharapkan mampu memaksimalkan keterwakilan (*representation*) dan membangun sistem *check dan balances* dalam lembaga perwakilan. Namun sistem tersebut saat ini masih belum sepenuhnya terlihat, atau para ahli tata negara biasa menyebutnya *soft bicameral*. Hal ini kemudian dibantah oleh Saldi Isra yang menyebut bahwa dengan kewenangan yang dimiliki MPR, Indonesia sebenarnya menganut sistem parlemen tiga kamar (*tricameral*). Bahkan Sri Soemantri menyebut bahwa sistem parlemen yang kita anut menggunakan konsep ‘bukan-bukan’, karena menurutnya sistem parlemen yang dihasilkan bukan unikameral, bukan bikameral, tetapi cenderung trikameral.<sup>2</sup> DPD merupakan lembaga perwakilan yang pembentukannya ditujukan untuk merepresentasikan kepentingan daerah dalam mengambil kebijakan di tingkat nasional

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>2</sup> Saldi Isra, 2004, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supermasi Dean Perwakilan Rakyat*,” Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No. 1, Juli, hlm. 129



yang terkait dengan kepentingan daerah.<sup>3</sup> Sebagai lembaga perwakilan yang kedudukannya sama dengan DPR, struktur dan kewenangan DPD diatur langsung dalam konstitusi. UUD 1945 memuat ketentuan mengenai DPD melalui Pasal 22C dan 22D yang mengatur secara umum terkait kelembagaan serta kewenangannya.

Walaupun memiliki kedudukan yang sama dengan DPR, pada dasarnya kewenangan legislasi maupun pengawasan yang dimiliki DPD jauh dibawah DPR. Hal itu termuat dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 ayat (1), (2), dan (3). Jika dikaji lebih mendalam dapat dijelaskan terdapat muatan kata “dapat” mengajukan pada ayat (1) hanya menempatkan DPD lembaga Negara yang membantu DPR dalam menjalankan fungsi legislatifnya. Kemudian makna “ikut” membahas dalam ayat (2) hanya memosisikan sebagai lembaga Negara yang tidak sepenuhnya menjalankan fungsi pembahasan RUU. Selanjutnya pengertian dapat melakukan pengawasan pada ayat (3) dapat ditafirkan, menempatkan DPD pada posisi yang lemah di dalam mekanisme *checks and balances*.

Sekalipun keberadaannya sebagai lembaga masih seumur jagung, namun harapan atas DPD sangat tinggi. Ketika persoalan yang dihadapi oleh masyarakat semakin kompleks, penting untuk menyelesaikan masalah dengan mengharmonisasikan berbagai perspektif yang ada. Kepentingan daerah yang dibawa oleh DPD merupakan upaya penyampaian aspirasi daerah yang sebelum reformasi tidak dapat tersampaikan secara efektif. Atas dasar itulah DPD RI diusahakan lahir, sekalipun masih terus mengalami proses pengembangan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Oleh sebab itu persoalan-persoalan terkait penguatan DPD sebagai sebuah lembaga perwakilan telah menjadi isu penting dalam konteks perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia. Penguatan DPD ini kemudian seolah dimunculkan dalam perumusan UU MD3 yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-

---

<sup>3</sup> Firmansyah Arifin, *et al.*, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reforasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), Jakarta, hlm. 75.

Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Perubahan MD3).<sup>4</sup> Pasal 249 ayat (1) huruf j menyebutkan bahwa DPD mempunyai wewenang untuk “melakukan pemantauan dan evaluasi atas Raperda dan Perda”. Kewenangan DPD tersebut dapat dimaknai sebagai bentuk pelaksanaan Pasal 22D ayat (3) UUD 1945, yaitu:<sup>5</sup>

*“Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan SDA 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, berdasarkan ketentuan tersebut maka hasil pengawasan dari DPD secara konstitusional hanyalah berupa ‘bahan pertimbangan’ yang kemudian ‘ditindaklanjuti’ oleh DPR. Hasil pengawasan DPD hanya diposisikan sebagai bahan pertimbangan yang sudah tentu tidak ada keharusan bagi DPR untuk melaksanakannya atau menjadi bagian keputusan DPR.<sup>6</sup> Konsekuensi yang timbul adalah DPD tidak dapat melanjutkan sendiri hasil pengawasannya, sehingga nilai dari pengawasan DPD tidaklah begitu kuat. Oleh sebab itu, timbul pula pertanyaan terkait urgensi peletakan kewenangan DPD tersebut dalam mengawasi Perda maupun Raperda.

Di sisi lain, Pemerintah Daerah pada dasarnya membentuk Peraturan Daerah (Perda) dalam hal menyelenggarakan urusan

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 249 ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187).

<sup>5</sup> Pasal 22D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>6</sup> Patrialis Akbar, 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 78-79.

pemerintahannya. Perda merupakan instrument hukum tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum<sup>7</sup> Kewenangan pembentukannya diberikan kepada DPRD bersama dengan Kepala Daerah. Mekanisme pembentukan Perda sendiri diatur bersama dengan peraturan perundang-undangan lain di dalam UU No. 12 Tahun 2011.<sup>8</sup> Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Perda tersebut diharapkan mampu mewujudkan kemandirian daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya.

Dalam proses pembentukan Perda, Pemerintah Daerah wajib mematuhi kaidah-kaidah hukum yang berlaku. Salah satu asas yang dikenal dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan merupakan konsep yang menekankan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup> Asas ini bertujuan agar peraturan perundang-undangan yang dibentuk saling berkesesuaian dan tidak bertentangan satu dengan yang lain ataupun peraturan yang ada di atasnya.<sup>10</sup>

Dalam perspektif Hukum Tata Negara, pengawasan dalam kerangka desentralisasi adalah pengawasan dari satuan pemerintahan yang lebih tinggi terhadap satuan pemerintahan yang lebih rendah tingkatannya.<sup>11</sup> Kewenangan Pemerintah Daerah dalam menjalankan pemerintahannya merupakan bentuk penyerahan dari Pemerintah Pusat. Oleh sebab itu Pemerintah Pusat berwenang melakukan

---

<sup>7</sup> Muhammad Suharjono, "Jurnal Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum*, Vol. 10, Nomor 19, Februari, 2014, hlm. 2.

<sup>8</sup> Lihat Pasal 56-63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>9</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>10</sup> Eka Nam Sihombing, "Jurnal Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah", *Jurnal Yudisial*, Vol. 10, No. 2, Agustus, 2017, hlm. 221.

<sup>11</sup> I Gde Pantja Astawa, 2009, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 321.

pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, baik dalam hal pembentukan Perda maupun urusan pemerintahan lain yang merupakan urusan rumah tangga daerah.

Dalam sebuah tindakan pengawasan terdapat beberapa unsur yang dibutuhkan keberadaannya, yaitu:<sup>12</sup>

- a. Adanya kewenangan yang dimiliki aparat pengawas;
- b. Adanya rencana sebagai alat penguji;
- c. Tindakan pengawas dapat dilakukan terhadap proses maupun hasil dari kegiatan;
- d. Dilakukannya evaluasi terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya; dan
- e. Tindakan pengawasan diteruskan dengan tidak lanjut baik secara (administratif maupun yuridis).

Kewenangan Pemerintah Pusat dalam melakukan pembatalan Perda sesuai UU Pemda kemudian dinyatakan inkonstitusional lewat Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Konsekuensi dari putusan MK tersebut, Pemerintah Pusat (Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur) tidak berwenang lagi melakukan pembatalan terhadap Perda. Sehingga Pemerintah Pusat hanya memiliki evaluasi rancangan Perda sebagai bentuk pengawasan yang sah terhadap kewenangan pembentukan Perda. Evaluasi rancangan Perda seperti yang disebutkan di atas bertujuan untuk memastikan kesesuaian Perda dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>13</sup> Mekanismenya diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 tahun 2017.<sup>14</sup> Evaluasi ini menjadi penting

---

<sup>12</sup> Muchsan, 2000, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Penyelenggara Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1.

<sup>13</sup> Pasal 269 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

<sup>14</sup> Lihat Pasal 319-358 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah,

sebab rancangan Perda hanya bisa mendapatkan nomor registrasi apabila hasil evaluasinya mendapatkan persetujuan.<sup>15</sup> Tanpa nomor registrasi suatu rancangan Perda tidak dapat disahkan dan belum dapat diundangkan dalam Lembaran Daerah. UU MD3 di Pasal 249 ayat (1) huruf j menyebutkan bahwa DPD mempunyai wewenang untuk “melakukan pemantauan dan evaluasi atas Raperda dan Perda”.<sup>16</sup> Kewenangan baru yang dimiliki oleh DPD ini kemudian menimbulkan pertanyaan sebab selama ini kewenangan evaluasi rancangan Perda telah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sesuai dengan UU Pemda. Dirumuskannya kewenangan ini telah menimbulkan dualisme dalam pengaturan mekanisme pengawasan rancangan Perda.

Kewenangan DPD dalam melakukan evaluasi rancangan Perda telah menimbulkan dualisme pengaturan dalam sistem pengawasan rancangan Perda. Dalam ilmu Hukum Tata Negara, dualisme pengaturan hukum merupakan problematika yang sedapat mungkin dihindari karena berimplikasi dalam banyak hal. Misalnya terhadap kepastian hukum suatu peraturan ataupun proses implementasi peraturan itu sendiri. Disahkannya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bertujuan agar produk hukum yang dibentuk kedepannya tidak mengalami kesemrawutan dan tumpang tindih, baik secara vertikal maupun horizontal. Tentunya agar esensi dari hukum sebagai instrumen yang memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan dapat terwujud. Dengan adanya potensi dualisme pengawasan oleh DPD dan Pemerintah Pusat terhadap rancangan Perda tersebut, dibutuhkan mekanisme pengawasan oleh

---

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia tahun 2017 Nomor 1312).

<sup>15</sup> Pasal 245 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

<sup>16</sup> Lihat Pasal 249 ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187).

DPD yang menghindarkan dari ketidakpastian hukum dan perwujudan *check and balances* antar lembaga negara.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan di atas, penulis merumuskan permasalahan yang akan diteliti, yaitu:

1. Bagaimana implikasi dualisme pengawasan Peraturan Daerah oleh DPD dan Pemerintah Pusat terhadap implementasi kewenangan pembentukan Peraturan Daerah?
2. Bagaimana penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah melalui *preventive-repressive control* Peraturan Daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

### 1. Tujuan Objektif

Secara objektif, tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

- a. Mengetahui dan memahami implikasi dualisme pengawasan Peraturan Daerah oleh DPD dan Pemerintah Pusat terhadap implementasi kewenangan pembentukan Peraturan Daerah
- b. Mengetahui dan memahami penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah melalui *preventive-repressive control* Peraturan Daerah

### 2. Tujuan Subjektif

Secara subjektif, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengikuti Lomba Karya Tulis Ilmiah Majelis Permusyawaratan Rakyat Tingkat Mahasiswa 2019.

## **D. Manfaat Penelitian**

### 1. Manfaat akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya dalam hukum tata negara berkaitan dengan kewenangan

DPD dalam melakukan evaluasi dan pemantauan Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah

## 2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menggambarkan konstruksi *ius constitutum* pengawasan Raperda dan Perda di Indonesia. Penelitian hukum dapat menjadi rujukan bagi penyusun kebijakan dalam merancang *ius constituendum* mekanisme pengawasan DPD terhadap Raperda dan Perda yang dapat menjamin kepastian hukum dan fungsi *check and balances* yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Dewan Perwakilan Daerah

DPD adalah badan perwakilan tingkat pusat yang baru pasca perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945. DPD dibentuk disertai setidaknya dua gagasan pembentukannya, yaitu : (a) Upaya untuk merestrukturisasikan bangunan parlemen Indonesia menjadi dua kamar<sup>17</sup>, dan (b) Gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.<sup>18</sup> Konsep parlemen dua kamar merupakan konsep yang diambil dari praktek Amerika Serikat pada Dewan Perwakilan Rakyat Amerika Serikat (*House of Representatives*) dan Senat (*Senate*) Amerika Serikat.<sup>19</sup> Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan DPD merupakan parlemen dua kamar yang dimaksud dengan fungsi utamanya berupa fungsi pengawasan, fungsi legislasi, dan fungsi anggaran terhadap jalannya pemerintahan.<sup>20</sup> Gagasan keikutsertaan daerah dikarenakan DPD merupakan badan yang sehari-hari turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara.<sup>21</sup>

Salah satu konsekuensi gagasan dua kamar adalah diperlukan nama tersendiri untuk mencerminkan dua unsur perwakilan tersebut seperti *Congress* di Amerika Serikat yang terdiri dari *House of Representatives* dan *Senate* atau *Staten Generaal* di Belanda yang terdiri dari *de Erste Kamer* sebagai perwakilan dari daerah dan *de Tweede Kamer* sebagai perwakilan seluruh rakyat.<sup>22</sup> Indonesia menggagas nama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terhadap

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 17

<sup>18</sup> Bagir Manan, 2003, *MPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 59.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 18.

<sup>20</sup> Penyebutan parlemen dua kamar dikenal juga dengan istilah bikameral

<sup>21</sup> Bagir Manan, *Loc. Cit.*

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 19



sistem dua kamar yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.<sup>23</sup> Bagir Manan menyatakan bahwa meskipun ide awal pembentukan DPD adalah menggagas sistem dua kamar, perwujudan gagasan sistem dua kamar tidak terlihat pada UUD NRI Tahun 1945.<sup>24</sup> Hal ini didasari alasan DPD bukan badan legislatif penuh yang kewenangannya hanya mengajukan dan membahas rancangan undang-undang di bidang tertentu yang disebut secara enumeratif dalam UUD NRI Tahun 1945.<sup>25</sup>

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa hakikat perwakilan DPD dimaksudkan untuk mewakili kepentingan daerah.<sup>26</sup> Hal ini penting untuk membedakan dengan DPR yang mewakili kepentingan rakyat untuk menghindari keterwakilan ganda (*double-representation*) dalam sistem parlemen Indonesia. Kepentingan daerah yang dimaksud adalah kepentingan daerah secara keseluruhan, terlepas dari kepentingan individu-individu rakyat yang kepentingannya seharusnya disalurkan melalui DPR.<sup>27</sup> DPD memiliki kewenangan pengawasan yang dimuat pada Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Rumusan kewenangan pada pasal tersebut sejatinya sudah cukup baik dalam meletakkan posisi DPD sebagai lembaga perwakilan. Namun, kewenangan tersebut menjadi berkurang nilainya karena hasil pengawasan DPD hanya diposisikan sebagai “bahan pertimbangan” dan tidak ada keharusan bagi DPR untuk melanjutkannya sebagai sebuah keputusan.<sup>28</sup>

## **B. Pembentukan Peraturan Daerah**

Pemerintah Daerah dapat membentuk Peraturan Daerah (Perda) dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahannya. Perda merupakan instrumen hukum tertulis yang berisi aturan tingkah laku

---

<sup>23</sup> Pasal 2 Ayat 1 UUD NRI Tahun 1945

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 50

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

<sup>28</sup> Patrialis Akbar, *Loc. Cit.*

yang bersifat mengikat secara umum<sup>29</sup>. Kewenangan pembentukannya diberikan kepada DPRD bersama dengan Kepala Daerah. Mekanisme pembentukan Perda sendiri diatur bersama dengan peraturan perundang-undangan lain di dalam UU No. 12 Tahun 2011.<sup>30</sup> Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Perda tersebut diharapkan mampu mewujudkan kemandirian daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya.

Dalam proses pembentukan Perda, Pemerintah Daerah wajib mematuhi kaidah-kaidah hukum yang berlaku. Salah satu asas yang dikenal dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan merupakan konsep yang menekankan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>31</sup> Asas ini bertujuan agar peraturan perundang-undangan yang dibentuk saling berkesesuaian dan tidak bertentangan satu dengan yang lain ataupun peraturan yang ada di atasnya.<sup>32</sup> Asas lain yang juga penting untuk diperhatikan ketika membentuk suatu produk hukum yaitu asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. dalam proses Untuk memastikan kewenangan Pemerintah Daerah dalam membentuk Perda dilakukan dengan mematuhi kaidah-kaidah hukum yang ada, maka dibutuhkan mekanisme pengawasan terhadap kewenangan tersebut.

Mekanisme pembentukan Perda diatur lebih khusus pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perda dibentuk

---

<sup>29</sup> Muhammad Suharjono, "Jurnal Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum*, Vol. 10, Nomor 19, Februari, 2014, hlm. 2.

<sup>30</sup> Lihat Pasal 56-63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>31</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>32</sup> Eka Nam Sihombing, "Jurnal Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah", *Jurnal Yudisial*, Vol. 10, No. 2, Agustus, 2017, hlm. 221.

oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.<sup>33</sup> Tahapan pembentukan Perda dapat dijabarkan dalam tahapan sebagai berikut :<sup>34</sup>

- 1) Perencanaan
- 2) Penyusunan
- 3) Pembahasan
- 4) Pengesahan atau Penetapan
- 5) Pengundangan

Perencanaan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda. Perencanaan Perda dilakukan oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda. Penyusunan rancangan Perda dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah. Pembahasan rancangan perda dilakukan oleh DPRD bersama kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Pembahasan dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah disampaikan kepada pemerintah pusat untuk mendapatkan nomor register rancangan Perda. Rancangan Perda yang telah mendapatkan nomor register ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah. Dalam hal kepala daerah tidak menandatangani rancangan Perda yang telah mendapat nomor register, maka rancanag Perda tersebut tetap sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah. Pengundangan Perda dalam lembaran daerah dilakukan oleh sekretaris Daerah. Evaluasi rancangan Perda antara lain tentang pajak daerah, perubahan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah sebagaimana ketentuan Pasal 245 UU Pemda wajib mendapat evaluasi terlebih dahulu oleh pemerintah pusat sebelum ditetapkan oleh kepala daerah. Pengaturan pembentukan Perda demikian pada UU Pemda membuktikan bahwa daerah tidak akan pernah bisa lepas dari kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang berasal dari

---

<sup>33</sup> Pasal 236 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah

<sup>34</sup> Ketentuan lebih mendalam dapat dilihat pada UU Pemerintahan Daerah

pemerintah pusat. Hal ini terbukti dari adanya nomor register rancangan Perda yang harus didapatkan dari pemerintah pusat. Apabila nomor register rancangan Perda tersebut belum didapatkan, maka berdasarkan Pasal 243 ayat (1) UU Pemda bahwa Perda belum dapat diundangkan. Apabila Perda tidak diundangkan, maka Perda tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

### C. Teori Pengawasan

Secara harfiah, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata pengawasan berarti penilikan dan penjagaan, yang berasal dari kata “awas” yang berarti dapat melihat baik-baik atau memperhatikan dengan baik dan “tilik” yang berarti penglihatan yang teliti.<sup>35</sup> Pengawasan menurut KBBI tersebut merupakan pengertian secara umum, artinya definisi pengawasan sendiri masih sangat luas. Dalam beberapa literatur hukum, pengawasan dikenal dengan istilah “*control*” atau “*controlling*”, yang bisa diartikan sebagai pengawasan atau pengendalian.<sup>36</sup> Istilah pengawasan juga kerap dikaitkan dengan istilah “pengujian” seperti dalam pengujian peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dapat diamati dalam tulisan-tulisan Ni’matul Huda<sup>37</sup> dan Sri Soemantri<sup>38</sup> yang menghubungkan istilah pengujian peraturan perundang-undangan sebagai suatu bentuk pengawasan. Hal tersebut sedikit berbeda dengan pengawasan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, baik mekanisme maupun objek pengawasannya. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan *unitary state*, pengawasan dilakukan oleh satuan kedudukan yang lebih tinggi terhadap kedudukan lain yang lebih rendah.<sup>39</sup> Konsep ini kemudian diadopsi dalam bentuk pengawasan yang dilakukan Pemerintah Pusat terhadap daerah yang

---

<sup>35</sup> Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, “Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring: Pengawasan”, diakses dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Pengawasan>, diakses pada 10 Juni 2019 pukul 15:22 WIB.

<sup>36</sup> Muchsan, *Op.cit.*, hlm. 38.

<sup>37</sup> Lihat dalam Ni’matul Huda, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 49-50.

<sup>38</sup> Lihat dalam Sri Soemantri, 1997, *Hak Uji Material di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 11.

<sup>39</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, *Op.cit.*, hlm. 204.

dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai satuan kedudukan yang lebih tinggi, Pemerintah Pusat berwenang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah.

Kewenangan pengawasan DPD sebagaimana amanat Pasal 22 D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 disebut Bagir Manan tidak bersifat imperatif.<sup>40</sup> Hal ini karena dipergunakannya kata dapat yang berarti memperbolehkan namun tidak mewajibkan adanya pengawasan DPD atas pelaksanaan undang-undang secara enumeratif pada Pasal dimaksud. Frasa “atas pelaksanaan undang-undang” mengindikasikan pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif oleh DPD. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Perda dapat dikelompokkan menjadi dua macam, yaitu pengawasan ketika peraturan belum disahkan dan pengawasan ketika peraturan telah disahkan. Pengawasan ketika Perda belum disahkan kemudian dikenal sebagai bentuk pengawasan preventif.<sup>41</sup> Bentuk pengawasan ini diimplementasikan terhadap Perda yang masih berupa rancangan, misalnya melalui mekanisme evaluasi rancangan Perda. Sementara pengawasan terhadap Perda yang telah disahkan disebut sebagai pengawasan represif.<sup>42</sup> Dimana pemerintah melakukan pengujian terhadap muatan Perda apakah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan lain yang telah ada. Bentuk pengawasan represif ini dapat berakibat pada pembatalan Perda atau yang disebut juga sebagai *executive review*.<sup>43</sup> Selain pengawasan preventif dan represif Perda oleh pemerintah pusat tersebut, terdapat kewenangan pengawasan preventif dan represif Perda oleh DPD berdasarkan Pasal 249 Huruf J Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun

---

<sup>40</sup> Bagir Manan, 2003, *Op. Cit*, hlm. 73.

<sup>41</sup> A. Zarkasi, “Pengawasan terhadap Peraturan Daerah”, *Jurnal Ilmu Hukum Jambi*, Vol. 2, No. 1, Januari, 2011, hlm. 55

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 59.

<sup>43</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 5 April 2017, hlm. 201.

2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan adanya wewenang DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah. Meskipun demikian, DPD masih kebingungan dengan mekanisme dan format pengawasan yang akan dilakukan karena rentan bersinggungan dengan berbagai pengawasan yang telah ada.

## BAB III METODE PENELITIAN

Metodologi dimaknai sebagai pedoman tentang cara-cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan-lingkungan di sampingnya.<sup>44</sup> Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

### A. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*Legal Research*). Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari gejala hukum tertentu dengan menganalisisnya.<sup>45</sup> Soerjono Soekanto menyatakan bahwa penelitian hukum (*Legal Research*) dibagi menjadi dua, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.<sup>46</sup> Merujuk pada judul, perumusan masalah, serta latar belakang penulisan, maka penelitian yang dilakukan ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif memfokuskan pada masalah-masalah hukum yang bersifat normatif (*Law as written in book*).<sup>47</sup> Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengkaji hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan disebut juga penelitian hukum kepustakaan.<sup>48</sup> Penelitian ini sendiri merupakan penelitian hukum yang mengkaji data sekunder sebagai komponen utama pembahasannya.

Berdasarkan sifat penelitiannya, maka penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Penelitian yang bersifat deskriptif analitis berisi

---

<sup>44</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 43.

<sup>45</sup> Bambang Sunggono, 1997, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 39.

<sup>46</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.13-14.

<sup>47</sup> Depri Liber Sonata, "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris : Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum", *Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justisia*, Vol. 8, No. 1, Januari-Maret 2014, hlm. 14.

<sup>48</sup> Rony Hanitjo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 9.

pemaparan yang bertujuan untuk memperoleh gambaran atau deskripsi lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu dan pada saat tertentu yang terjadi di masyarakat.

## **B. Jenis Data**

Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dengan studi pustaka dari berbagai peraturan perundang-undangan, buku, tesis, skripsi, makalah, jurnal hukum, majalah, surat keputusan, serta bahan lain yang terkait untuk dianalisis dalam penelitian.<sup>49</sup> Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.<sup>50</sup> Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.<sup>51</sup> Bahan hukum primer dapat meliputi norma dasar Pancasila, UUD NRI 1945, dan peraturan perundang-undangan lain yang ada dibawahnya, bahan hukum yang tidak dikodifikasiakan, yurisprudensi, serta traktat.<sup>52</sup> Bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.
3. Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
5. Putusan MK Nomor 137/PUU-X/2015 perihal Pengujian Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>49</sup> Soerjono Soekanto, 2005, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 43.

<sup>50</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Op. Cit.*, hlm. 29..

<sup>51</sup> Valerine J.L. Kriekhof, *et al.*, 2000, *Metode Penelitian Hukum (Seri Buku Ajar)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, hlm. 27.

<sup>52</sup> Sutratman dan Philips Dillah, 2013, *Metode Penelitian hukum*, Alfabeta, Bandung, hlm. 67.



6. Putusan MK Nomor 56/PUU-X/2016 perihal pengujian Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang memberi penjelasan lebih lanjut mengenai hal-hal yang telah dikaji oleh bahan-bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat mencakup hasil karya ilmiah para sarjana maupun hasil penelitian. Sementara bahan hukum tersier didefinisikan sebagai bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dapat berupa bibliografi ataupun indeks kumulatif.<sup>53</sup>

### C. Metode Pengambilan Data

Di dalam penelitian pada umumnya terdapat tiga jenis metode pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview.<sup>54</sup> Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi dokumen. Studi merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan *content analysis*.<sup>55</sup> *Content analysis* diartikan oleh R.Holsti sebagaimana dikutip oleh Soerjono Soekanto adalah suatu teknik untuk menarik kesimpulan dengan mengidentifikasi secara objektif dan sistematis karakteristik yang dimaksud atau ditetapkan dalam suatu pesan.<sup>56</sup> Teknik ini dilakukan dengan membaca, mempelajari, meneliti, mengidentifikasi, dan menganalisis terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier.

### D. Analisis Data

Analisis data merupakan cara-cara yang dilakukan untuk menganalisis dan memanfaatkan data yang terkumpul agar dapat

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Soerjono Soekanto, 2005, *Op.cit.*, hlm. 21.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

digunakan dalam pemecahan masalah pada suatu penelitian.<sup>57</sup> Penelitian ini menggunakan data sekunder, oleh sebab itu teknik analisis data yang kemudian digunakan adalah analisis data kualitatif, yaitu analisis yang menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, efektif dan sistematis, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Burhan Ashafa, 2004, *Metode Penelitian Hukum, Rineka Cipta*, Jakarta, hlm. 124.

<sup>58</sup> Soerjono Soekanto, 2005, *Op. Cit.*, hlm. 95

## BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Implikasi Dualisme Pengawasan Peraturan Daerah oleh DPD dan Pemerintah Pusat terhadap Implementasi Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah

- 1) Bentuk-Bentuk Pengawasan Perda dan Raperda
  - a. Kewenangan Pengawasan Produk Hukum Daerah oleh Mahkamah Agung (*Judicial Review*)

Mahkamah Agung merupakan salah satu lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman. Kewenangan Mahkamah Agung adalah menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.<sup>59</sup> Jimly Asshiddiqie, berpendapat bahwa upaya pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dapat dikatakan sebagai upaya pengujian legalitas (*legal review*). Oleh karena itu pengujian norma hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung adalah pengujian legalitas peraturan (*judicial review on the legality of regulation*). Kewenangan Mahkamah Agung sebagai lembaga pelaku kekuasaan kehakiman diberi kewenangan oleh UUD NRI Tahun 1945 untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, kewenangan demikian ini kemudian dikenal dengan istilah *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga kehakiman. Bila ditinjau dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, maka Mahkamah Agung memiliki kewenangan menguji terhadap:

1. Peraturan Pemerintah.
2. Peraturan Presiden
3. Peraturan Daerah Provinsi, dan
4. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

---

<sup>59</sup> Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah merupakan produk hukum daerah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 (Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Daerah merupakan jenis dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang merupakan obyek judicial review. Oleh karena itu Mahkamah Agung berwenang untuk menguji produk hukum daerah terhadap Undang-Undang. Hal tersebut diatur di dalam Pasal 24A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan: "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".

Pasal 11 ayat (2) huruf b dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan: "Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang". Pasal 11 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004, menyatakan bahwa: pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.

Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan selain diatur dalam undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman, juga diatur Pasal 31 dan 31A Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah berubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Ketentuan Pasal 31 berbunyi "Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang", Pasal 31A berbunyi "Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan atas alasan bertentangan dengan peraturan-undangan yang lebih tinggi". Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada Pasal 31A ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung tidak

mempunyai kekuatan mengikat. Pelaksanaan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan, Mahkamah Agung telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 1999, tentang Hak Uji Materil yang dinyatakan tidak berlaku dan digantikan dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004, tentang Hak Uji Materil.

Kewenangan Mahkamah Agung melakukan pengujian Peraturan Daerah lahir dari kewenangan yang disebut *judicial review*. Dalam keadaan demikian, maka Mahkamah Agung adalah lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan konflik norma yang timbul dari lahirnya suatu produk hukum di bawah undang-undang, termasuk Peraturan Daerah dan Peraturan kepala Daerah. Mahkamah Agung dalam menjalankan kewenangan pengujian materil bersifat pasif, artinya Mahkamah Agung sifatnya menunggu permohonan keberatan yang diajukan oleh para pihak yang hak-haknya dirugikan dengan diberlakukannya peraturan-peraturan di bawah undang-undang.

b. Kewenangan Pengawasan Produk Hukum Daerah oleh Pemerintah Pusat

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur mengenai mekanisme pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum di daerah. *Eksekutif preview* adalah kewenangan pemerintah pusat sebagai lembaga eksekutif untuk melakukan evaluasi terhadap peraturan daerah ketika masih berupa rancangan dan masih belum disahkan. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 91 dan 245 UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Evaluasi terhadap Rancangan Perda pada dasarnya adalah untuk menguji kesesuaian dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Pemerintah Pusat, kepentingan umum dan/atau ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Evaluasi ini dilakukan terhadap substansi dari Rancangan Perda yang mencakup landasan hukum penyusunan, teknis penyusunan, hubungan antar bab, dan konsistensi antar dokumen.

Proses evaluasi ini diatur pelaksanaannya lewat Permendagri No. 86 tahun 2017. Salah satu ketentuan yang diatur yaitu Pemerintah Daerah yang berinisiatif mengajukan permohonan evaluasi kepada Menteri Dalam Negeri ataupun Gubernur. Sebab tanpa melalui proses evaluasi maka Perda yang sudah disetujui bersama itu tidak akan mendapatkan nomor registrasi. Nomor registrasi merupakan prasyarat untuk Kepala Daerah dapat menetapkan Perda yang bersangkutan. Nomor Registrasi hanya bisa diperoleh ketika hasil Evaluasi menunjukkan bahwa perda yang diuji sudah sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Evaluasi ini pada dasarnya dilakukan di antara tahap pembahasan dan tahap penetapan/pengesahan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah. Hal tersebut dapat disimpulkan dengan melihat syarat yang harus dilengkapi untuk menyelesaikan proses evaluasi Rancangan Perda dimana terdapat surat persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD terkait Rancangan Perda tersebut. Oleh karena itu, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sesuai kewenangannya melakukan evaluasi sebelum Rancangan Perda Provinsi ditetapkan Gubernur. Berikut skema mekanisme evaluasi Rancangan Perda oleh Pemerintah Pusat.



c. Kewenangan Pengawasan Produk Hukum Daerah oleh Dewan Perwakilan Daerah

Dari dasar pengaturan kewenangan konstitusional, Dewan Perwakilan Daerah memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, pertimbangan dan pengawasan. Namun ketiga fungsi tersebut terbatas hanya pada bidang tertentu yang menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah. Dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, di Pasal 249 Ayat (1) Huruf J menambahkan kewenangan baru Dewan Perwakilan Daerah yaitu, “Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.”

Apabila hasil evaluasi dari atas kewenangan baru dari DPD hanya berupa rekomendasi, artinya Pemerintah Daerah dalam hal ini tidak punya kewajiban untuk menjalankan hasil evaluasi tersebut. Melainkan hanya sebagai pertimbangan apakah kemudian akan menindaklanjutinya melalui perubahan dan pencabutan Perda. Konsep evaluasi Perda dan Raperda oleh DPD belum terbentuk secara sempurna. Pada dasarnya sama sekali tidak ada urgensi atas penambahan pengawasan terhadap Perda dan Raperda oleh DPD. Karena tanpa adanya mekanisme rekomendasi dari DPD sekalipun, mekanisme pengawasan secara preventif melalui *eksekutif preview* dan mekanisme pengawasan melalui *Judicial Review* di Mahkamah Agung sudah memadai. Bahkan apabila dilihat dari perspektif pengawasan secara preventif, belum instrument yang dapat digunakan Pemerintah Daerah untuk menindaklanjuti hasil evaluasi ketika peraturannya masih berupa Rancangan. *Overlapping* atau tumpang-tindih seperti yang dimaksudkan pada tulisan ini kecil kemungkinan akan terjadi apabila kekuatan mengikat dari hasil evaluasi DPD hanya sebatas pada Rekomendasi. Namun, tumpang tindih kewenangan tetap dapat terjadi apabila implementasi dari kewenangan DPD yang dilaksanakan oleh DPD ini kemudian ditempatkan pada wilayah yang menjadi kewenangan Evaluasi oleh Pemerintah Pusat, yaitu mengevaluasi Perda melalui pemberian nomor registrasi.

## 2) Kepastian Hukum Pengawasan Perda sebagai Dasar Melakukan Tindakan Korektif

Kepastian hukum adalah kepastian undang-undang.<sup>60</sup> Maksud dari L.J. van Apeldoorn tersebut kurang lebih yaitu, nilai kepastian dalam hukum adalah parameter atau standar yang sama. Nilai kepastian hukum berbeda dengan nilai keadilan karena urusan-urusan manusia pada dasarnya sangat tidak tentu dan tidak pasti,<sup>61</sup> artinya mustahil semua urusan tersebut dapat diselesaikan secara adil dengan parameter yang sama. Pemaknaan terhadap kepastian hukum sendiri sangat beragam. Menurut Gustaf Radbruch kepastian hukum yaitu kondisi dimana hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang ditaati.<sup>62</sup>

Mengikuti pendapat L.J van Apeldoorn di atas, kepastian hukum dapat dimaknai sebagai tegaknya suatu hukum secara konsisten. Konsisten dalam artian tidak terdapat multitafsir, tidak terdapat ambiguitas. Konsistensi dari hukum merupakan bentuk sesungguhnya dari keadilan hukum itu sendiri. Oleh sebab itu dikatakan pula bahwa letak kepastian hukum ialah ketika adanya undang-undang yang lengkap dan mampu mengatur segala perubahan dalam masyarakat.<sup>63</sup> Dualisme pengawasan yang timbul dari kewenangan Pemerintah Pusat dan DPD berimplikasi secara langsung terhadap pembentukan peraturan daerah. Kalau kita melihat tahapan pembentukan peraturan daerah yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu terdiri dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, maka dualisme pengawasan yang ada berasal dari potensi *overlapping* atau tumpang-tindih dalam kewenangan mengevaluai rancangan Perda (preventif).

---

<sup>60</sup> L.J. van Apeldoorn, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, teri. Oetarid Sadimo, Pradnya Paramitha, Jakarta, hlm. 3.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 14-15.

<sup>62</sup> Achmad Ali, 2009, *Menguk Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 97.

<sup>63</sup> Hilman Hadikusuma, 2005, *Bahasa Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 80.



Kondisi tersebut merupakan hal yang kontradiktif dengan kepastian hukum. Dualisme pengawasan akan berakhir pada dua macam output pengawasan, artinya akan ada dua bentuk hasil evaluasi yang dikeluarkan terhadap objek yang sama. Output dari pengawasan seharusnya dijadikan sebagai parameter dalam melakukan tindakan korektif terhadap objek pengawasan. Dalam konteks evaluasi rancangan Perda, hasil evaluasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui Kemendagri dan Gubernur menjadi dasar bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan perbaikan terhadap rancangan Perda yang diajukan.

Apabila di sisi lain DPD memiliki kewenangan melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda, maka terdapat dua hal yang perlu digaribawahi yaitu adanya potensi perbedaan parameter yang dipakai oleh DPD dalam melakukan evaluasi dan seberapa kuat hasil evaluasi tersebut untuk mengintervensi Pemerintah Daerah dalam membentuk rancangan Perda. Dengan adanya dua bentuk pengawasan maupun dua bentuk hasil pengawasan menciptakan ketidakpastian ketika melakukan tindakan korektif terhadap rancangan Perda. Kondisi semacam ini tentu sangat mengganggu kinerja Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangan pembentukan peraturan daerah. Pengawasan rancangan Perda merupakan hal yang urgen demi efektivitas pembentukan produk hukum di daerah. Oleh sebab itu sangat penting untuk merumuskan bagaimana implementasi lebih lanjut terkait kewenangan evaluasi dan pemantauan oleh DPD yang ada dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j UU MD3 Perubahan.

## **B. Penguatan Kewenangan DPD Melalui *Preventive-Represive Control* Peraturan Daerah di Indonesia**

### **1. Pengawasan DPD terhadap Peraturan Daerah**

Kewenangan konstitusional pengawasan DPD termuat pada Pasal 22 D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Fungsi pengawasan DPD yang tidak bersifat imperatif sebagaimana dijelaskan pada landasan konseptual karya tulis ini menurut Bagir Manan sama halnya dengan

kewenangan mengajukan rancangan undang-undang oleh DPD yang juga tidak bersifat imperatif.<sup>64</sup> Hal ini menunjukkan bahwa masih lemahnya pemahaman pengawasan DPD yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Rumusan UUD NRI Tahun 1945 tidak boleh mengambang karena merupakan dasar bagi aturan hukum, kebijakan, dan segala tindakan negara.<sup>65</sup> Apabila diperhatikan lebih lanjut, kewenangan pengawasan DPD pada rumusan Pasal 22 D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dapat dijabarkan dalam beberapa bagian, yaitu :

- a) Pengawasan DPD atas pelaksanaan undang-undang
- b) Pengawasan enumeratif DPD 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
- c) Hasil pengawasan DPD diserahkan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Pengawasan DPD atas pelaksanaan undang-undang sebagaimana poin (a) diatas berkaitan dengan fungsi pengawasan kekuasaan legislatif kepada kekuasaan eksekutif. Frasa “pelaksanaan undang-undang” dapat kita lihat dalam konteks hak angket DPR pada Pasal 79 UU MD3. DPR berhak melakukan penyelidikan terhadap **pelaksanaan suatu undang-undang** dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan [...] perundang-undangan. Rumusan yang mengatur mengenai hak angket tersebut mengarah pada fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah sebagai upaya *check and balances* antar lembaga negara. Begitu pula halnya dengan DPD sebagai bagian dari kekuasaan legislatif dalam cita-cita sistem dua kamar di Indonesia berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif pada hal-hal yang secara enumeratif diatur dalam konstitusi. Hakikat keberadaan DPD sebagaimana telah dijelaskan pada bagian landasan konseptual karya tulis ini adalah mewakili kepentingan daerah secara keseluruhan. Untuk itu, fungsi pengawasan DPD terbatas pada

---

<sup>64</sup> Bagir Manan, 2003, *Op. Cit*, hlm. 73

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm. 74

hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah sebagaimana poin (b) diatas. Pembahasan keberadaan DPD yang dapat dilihat dalam naskah komprehensif perubahan UUD NRI Tahun 1945<sup>66</sup> menunjukkan bahwa keberadaan DPD adalah untuk memperkuat dan mengharmonisasikan kepentingan daerah di pusat. Untuk itu, keberadaan DPD diharapkan mampu menjadi perwakilan kepentingan daerah sebagaimana hakikatnya agar kepentingan daerah di pusat tidak diabaikan. Hasil pengawasan DPD atas kekuasaan eksekutif berkaitan dengan kepentingan daerah disampaikan ke DPR sebagaimana poin (c) diatas. Ketentuan ini menunjukkan gagasan bikameral Indonesia yang lemah. Jimly Asshiddiqie menyebutnya sebagai tradisi *soft bicameralism* yang biasa terjadi dalam negara kesatuan.<sup>67</sup>

Peraturan Daerah masuk dalam ruang lingkup pemerintahan daerah yang merupakan bentuk pemencaran kekuasaan dari pemerintahan pusat. Aktivitas pemerintahan daerah baik berupa penyelenggaraan dan pengaturan berada dalam ranah kekuasaan pemerintah pusat. Pengawasan Peraturan Daerah oleh DPD harus dimaknai sebagai upaya DPD membantu pemerintah pusat dalam mengawasi pembentukan peraturan Daerah. Hal ini untuk menyempurnakan sistem hukum dan menata peraturan perundang-undangan karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif. Kewenangan pengawasan DPD pada Pasal 22 D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 pada prinsipnya dimaksudkan untuk melakukan pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif. Peraturan Daerah yang dibentuk berdasarkan kekuasaan eksekutif termasuk dalam objek yang dapat diawasi oleh DPD. Penulis akan mengkonstruksikan sistem pengawasan DPD terhadap Peraturan Daerah agar tidak terjadi tabrakan dengan berbagai lembaga negara lain. Sistem ini disebut sebagai *preventive-repressive control* sebagai sebuah sistem pengawasan terhadap Raperda dan Perda.

---

<sup>66</sup> Lihat lebih lanjut pada Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945 Buku 3 Jilid 1&2

<sup>67</sup> Jimly Asshiddiqie, 2004, *Op. Cit.*, hlm. 52.

## 2. Preventive Control Perda oleh DPD

Proses pembentukan Perda sebagaimana dijelaskan pada landasan konseptual karya tulis ini merupakan tahapan yang harus dijalankan dalam pembuatan Perda. *Preventive control* terhadap Raperda pada prinsipnya sudah dilakukan oleh pemerintah pusat.. *Preventive control* oleh pemerintah pusat dilakukan pada tahap akhir sebelum dilakukan penetapan dan diundangkan dalam lembaran daerah. Pemerintah daerah harus menyampaikan Raperda kepada pemerintah pusat terhitung 3 (tiga) hari sejak menerima Raperda tersebut. Raperda yang telah mendapat nomor register Raperda wajib ditetapkan oleh pemerintah daerah dan diundangkan dalam lembaran daerah. Ketentuan ini membuktikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia tidak akan pernah bisa lepas dari kekuasaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan yang kedaulatan tertingginya berada pada pemerintah pusat.

Pengawasan DPD terhadap Raperda harus dimaknai sebagai upaya DPD dalam membantu pemerintah pusat. Pengawasan DPD terhadap Raperda dapat dilakukan pada tahap perencanaan, penyusunan hingga pembahasan Raperda. Perencanaan dan penyusunan Raperda dilakukan berdasarkan program pembentukan perda. Dalam proses Raperda, DPD dapat memberikan rekomendasi kepada pemerintahan daerah berkaitan dengan Perda prioritas daerah dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Rekomendasi tersebut diikuti dengan garis-garis besar penyusunan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembahasan Raperda pada prinsipnya dilakukan oleh DPRD bersama kepala daerah melalui tingkat-tingkat pembicaraan. DPD dapat melakukan pengawasan setelah pembahasan tersebut berupa saran kepada pemerintah pusat sebelum Raperda disampaikan kepada pemerintah pusat. Hal tersebut membuat pemerintah pusat mendapat gambaran akan Raperda yang dibuat sehingga memudahkan evaluasi yang akan dilakukan oleh pemerintah pusat.

Konstruksi *Preventive control* DPD terhadap Raperda yang diletakkan di awal tahapan sebelum evaluasi oleh pemerintah pusat

semata-mata dimaksudkan untuk membantu pemerintah pusat dalam mengawasi Raperda. Hasil pengawasan DPD terhadap Raperda berupa rekomendasi baik kepada pemerintahan daerah maupun kepada pemerintah pusat. Rekomendasi kepada pemerintahan daerah berada pada tahapan perencanaan dan penyusunan agar Raperda yang akan dibahas tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Rekomendasi kepada pemerintah pusat dilakukan pada tahapan setelah pembahasan Raperda sebelum dievaluasi oleh pemerintah pusat. *Preventive control* demikian menghasilkan kepastian hukum bagi pemerintahan daerah, pemerintah pusat, dan DPD. *Preventive control* DPD dengan konstruksi demikian memperkuat kewenangan DPD dalam fungsi pengawasan lembaga legislatif kepada lembaga eksekutif. Hal ini berdasarkan doktrin pemerintahan daerah yang merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif dan DPD merupakan bagian dari kekuasaan legislatif di Indonesia. *Preventive control* tersebut juga membuat terciptanya *check and balances* yang baik antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif.

### 3. Repressive Control Perda oleh DPD

Kewenangan Pemerintah Pusat dalam melakukan pembatalan Perda sesuai UU Pemda dinyatakan inkonstitusional lewat Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Konsekuensi dari putusan MK tersebut, Pemerintah Pusat (Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur) tidak berwenang lagi melakukan pembatalan terhadap Perda. Sehingga Pemerintah Pusat hanya memiliki evaluasi rancangan Perda sebagai bentuk *Preventive control*. Sebelumnya, pemerintah dapat melakukan pengawasan represif terhadap muatan Perda apakah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan lain yang telah ada. Bentuk *Repressive control* ini dapat berakibat pada pembatalan Perda atau yang disebut juga sebagai *executive review*.<sup>68</sup> Apabila ditelaah lebih

---

<sup>68</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 5 April 2017, hlm. 201.

lanjut, Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 hanya membatalkan kewenangan menteri dan gubernur dalam melakukan pembatalan Perda. Artinya, wewenang *executive review* yang merupakan kewenangan atributif presiden sebagai kepala pemerintahan menurut Pasal 4 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 masih dimiliki oleh presiden. Konstruksi demikian membuat pengawasan DPD terhadap Perda tidak boleh mengambil wewenang pengawasan utama yang berada pada pemerintah pusat. Kendati norma yang mengatur mengenai *executive review* tidak ada, pengawasan represif DPD terhadap Perda harus pula dimaknai sebagai upaya DPD dalam membantu pemerintah pusat.

*Repressive control* DPD terhadap Perda dapat dilakukan melalui rekomendasi agar daerah meninjau Perda melalui instrumen perubahan atau pencabutan Perda. Rekomendasi tersebut disampaikan kepada pemerintahan daerah sebagai upaya korektif apabila muatan Perda yang dimaksud bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal demikian membuat DPD tidak dalam posisi membatalkan Perda karena kewenangan tersebut menjadi domain dari Mahkamah Agung. Pembatasan lingkup pengawasan DPD demikian dimaksudkan agar terciptanya mekanisme satu pintu pengawasan Raperda dalam pengawasan preventif dan Perda dalam pengawasan represif. Hasil pengawasan represif DPD yang berupa rekomendasi patut diperhatikan oleh pemerintahan daerah untuk ditindaklanjuti melalui instrument perubahan atau pencabutan Perda oleh daerah itu sendiri. Pembatasan hasil pengawasan berupa rekomendasi DPD dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum kewenangan pengawasan *executive review* dan pembatalan Perda oleh Mahkamah Agung. *Repressive control* dengan konstruksi demikian memperkuat kewenangan DPD dalam fungsi pengawasan. Selain itu, hubungan *check and balances* antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif juga akan berjalan dengan baik.

#### 4. *Preventive-Repressive Control* sebagai Upaya Penguatan Kewenangan DPD

Kewenangan pengawasan DPD sebagaimana amanat Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan diturunkan pada Pasal 249 Ayat (1) Huruf J UU Perubahan MD3 merupakan kewenangan yang dapat dilaksanakan oleh DPD. Kewenangan tersebut akan memperkuat daya tawar DPD dalam kekuasaan legislatif di Indonesia. Bentuk produk hukum *preventive-repressive control* DPD adalah Keputusan DPD berupa rekomendasi terhadap pemerintah pusat maupun daerah. Pengambilan keputusan DPD akan dilakukan melalui forum sidang paripurna dengan persyaratan kuorum 2/3 anggota DPD menyetujui keputusan tersebut. Jumlah 34 provinsi dengan 513 kabupaten/kota yang akan menjadi domain pengawasan DPD bukan merupakan hal yang mustahil dilaksanakan. Hal ini karena kekhususan tiap tiap daerah terakomodasi melalui perwakilan daerah yang terpilih menjadi anggota DPD. Kendati demikian, pengambilan keputusan tetap dilakukan dalam sidang paripurna dengan persyaratan dimaksud agar terciptanya keputusan yang merepresentasikan kehendak DPD sebagai sebuah lembaga legislatif secara keseluruhan.

*Preventive-repressive control* akan memperjelas batas-batas pengawasan antara DPR dan DPD. Perlahan, kewenangan ini akan mengembalikan marwah dan hakikat DPD yang salah satu fungsinya adalah pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif. Kendati Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa hasil pengawasan DPD disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti, rekomendasi yang diberikan kepada pemerintah pusat pada bagian *preventive control* dan pemerintahan daerah pada *repressive control* tidak serta merta melanggar ketentuan konstitusi. DPD tetap akan menyampaikan hasil pembahasan tersebut kepada DPR sebagai bagian dari upaya *check and balances* sesama lembaga legislatif di pusat. Rekomendasi yang disampaikan kepada pemerintah pusat dan pemerintahan daerah tidak akan mengurangi kewenangan tindak lanjut DPR. Terlebih pada prinsipnya, pengawasan utamanya berada pada pemerintah pusat karena konsepsi desentralisasi yang dianut di Indonesia. *Preventive-repressive control* harus dimaknai sebagai upaya kekuasaan legislatif yaitu DPD dalam menciptakan *check and balances* antara lembaga

negara terhadap upaya membantu kekuasaan eksekutif yaitu pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan.

Pada akhirnya, kewenangan *preventive-repressive control* Perda oleh DPD akan memperkuat kedudukan DPD sebagai sebuah lembaga legislatif. Hal ini sejalan dengan cita-cita kemunculan DPD yaitu menciptakan sistem dua kamar dalam parlemen Indonesia. Terlebih, *Preventive-repressive control* Perda oleh DPD tidak bertabrakan dengan ketentuan pengawasan yang dilakukan oleh kekuasaan yudikatif melalui *judicial review* Mahkamah Agung, dan kekuasaan eksekutif melalui *executive preview* pemerintah pusat. Kewenangan *Preventive-repressive control* Perda oleh DPD justru akan melengkapi pengawasan-pengawasan yang telah ada sehingga pengawasan Perda dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan menjadi paripurna.



## **BAB V PENUTUP**

### **A. KESIMPULAN**

1. Dualisme pengawasan DPD dan pemerintah pusat berimplikasi pada dua bentuk pengawasan maupun *output* pengawasan yang menciptakan ketidakpastian dalam upaya melakukan tindakan korektif terhadap rancangan Perda. Kondisi semacam ini sangat mengganggu kinerja Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangan pembentukan peraturan daerah. Oleh sebab itu sangat penting untuk merumuskan bagaimana implementasi lebih lanjut terkait kewenangan evaluasi dan pemantauan oleh DPD yang ada dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j UU Perubahan MD3.
2. *Preventive-repressive control* Peraturan Daerah oleh DPD merupakan kewenangan konstitusional DPD sesuai amanat 249 ayat (1) huruf j UU Perubahan MD3. *Preventive-repressive control* harus dimaknai sebagai upaya DPD dalam membantu pemerintah pusat melakukan pengawasan. *Preventive-control* dilakukan pada tahapan perencanaan, penyusunan hingga pembahasan rancangan Peraturan Daerah. *Repressive control* Perda berupa rekomendasi kepada pemerintahan daerah untuk meninjau kembali Perda melalui instrumen di daerah. *Preventive-repressive control* merupakan upaya penguatan DPD sebagai salah satu lembaga legislatif yang menjalankan fungsi pengawasan dalam sistem parlemen di Indonesia

### **B. SARAN**

1. *Preventive-repressive control* merupakan mekanisme yang dapat diterapkan dalam sistem pengawasan rancangan Perda dan Perda di Indonesia. *Preventive-repressive control* berupa rekomendasi baik terhadap pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah membutuhkan perhatian agar

rekomendasi yang diberikan DPD dijalankan oleh kekuasaan eksekutif tersebut. Pada akhirnya, pengawasan oleh DPD ini tidak bersinggungan dengan sistem pengawasan yang telah ada saat ini dan dapat membuat sistem pengawasan yang ada menjadi lebih paripurna

2. Pemerintah, DPR, dan DPD perlu duduk bersama untuk membahas sistem *Preventive-repressive control* agar dapat diterapkan di Indonesia. Pembahasan dua lembaga tersebut agar terciptanya sistem *check and balances* yang lebih ideal serta kepastian hukum bagi semua pihak. Dibutuhkan peran serta masyarakat untuk dapat memilih wakil daerah yang betul betul dapat merepresentasikan kepentingan daerah secara keseluruhan sebagaimana hakikat keberadaan DPD dalam parlemen di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia tahun 2017 Nomor 1312).

### **Buku**

- Akbar.P., 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta :Sinar Grafika.
- Ali.A., 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, Jakarta : Prenada Media Group.
- Apeldoorn. L.J.V., 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, terj. Sadimo.S, Jakarta :Pradnya Paramitha.
- Arifin. F., et al., 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reforasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI).
- Ashafa. B., 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rineka Cipta.
- Asshiddiqie. J., 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta : FH UII Press.
- Astawa. I.G.P., 2009, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung : PT. Alumni.
- Hadikusuma. H, 2005, *Bahasa Hukum Indonesia*, Bandung : PT. Alumni.
- Huda. N., 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta : FH UII Press.
- Manan. B, 2003, *MPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta : FH UII Press.

- Muchsan, 2000, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Penyelenggara Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty.
- Kriekhof. V.J.L, *et al.*, 2000, *Metode Penelitian Hukum (Seri Buku Ajar)*, Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Soekanto. S., 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press.
- Soekanto. S dan Mamudji. S., 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada,
- Soemantri. S., 1997, *Hak Uji Material di Indonesia*, Bandung : PT. Alumni.
- Soemitro. R.H, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Sunggono. B., 1997, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta :Raja Grafindo Persada.
- Sutratman dan Dillah. P., 2013, *Metode Penelitian hukum*, Bandung : Alfabeta.

### **Jurnal/Makalah**

- Isra. S., 2004, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supermasi Dean Perwakilan Rakyat*,” Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No. 1, Juli.
- Sihombing. E.N., “Jurnal Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah”, *Jurnal Yudisial*, Vol. 10, No. 2, Agustus , 2017.
- Sonata. D.L., “Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris : Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum”, *Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justisia*, Vol. 8, No. 1, Januari-Maret 2014.
- Suharjono. M, “Jurnal Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah”, *Jurnal Hukum*, Vol. 10, Nomor 19, Februari, 2014.
- Zarkasi. A., “Pengawasan terhadap Peraturan Daerah”, *Jurnal Ilmu Hukum Jambi*, Vol. 2, No. 1, Januari, 2011.

### **Internet dan Lain-Lain**

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, "Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring: Pengawasan", diakses dari <https://kbbi.kemendikbud.go.id/entri/Pengawasan>, diakses pada 13 Juli 2019

### BIODATA PENULIS

#### Penulis 1 :

- |                     |                             |
|---------------------|-----------------------------|
| 1. Nama             | Bramanda Sajiwo Santoso     |
| 2. Jenis Kelamin    | Laki-laki                   |
| 3. Fakultas         | Ilmu Hukum                  |
| 4. Tempat/Tgl Lahir | Batam/06 Desember 19945     |
| 5. Alamat           | JL. D.I Panjaitan KM 9      |
| 6. No Hp            | 0852.6563.3285              |
| 7. Email            | Bramandasantoso45@gmail.com |



#### Penulis 2 :

- |                     |                                 |
|---------------------|---------------------------------|
| 1. Nama             | Eriko Fahri Ginting             |
| 2. Jenis Kelamin    | Laki-laki                       |
| 3. Fakultas         | Ilmu Hukum                      |
| 4. Tempat/Tgl Lahir | Teupin Gajah, 1 Januari 1997    |
| 5. Alamat           | JL. Kopi 7 No. 1 P. Simalingkar |
| 6. No Hp            | 0812.3153.4931                  |
| 7. Email            | erikofahri@gmail.com            |



**Problematika *Judicial Review* Dalam Bingkai Demokrasi  
Indonesia:  
Sebuah Urgensi untuk Reformulasi**

**Disusun Oleh:  
Rosita Miladmahesi dan Octavianus Andrew Getsa Sihombing  
(Universitas Atmajaya Yogyakarta)**

**BAB I  
PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Hukum adalah sarana dan alat untuk mencapai suatu kesejahteraan rakyat. Baik itu dari negara yang menganut sistem demokrasi maupun negara yang menganut sistem negara hukum, atau bahkan bagi negara yang menganut kedua sistem tersebut. Sebagaimana yang diketahui, cita hukum itu sendiri terdiri dari tiga hal, yakni memenuhi kepastian, kemanfaatan serta keadilan yang pada akhirnya nanti akan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Indonesia merupakan negara kepulauan yang termasuk ke dalam salah satu negara dengan jumlah penduduk terbesar di dunia. Sehingga demikian, dapat diketahui bahwa konfigurasi dalam peta hukum dan politik masyarakat Indonesia sangat beragam baik dari segi suku, entitas, agama, ekonomi dan lainnya, sehingga memerlukan sistem yang memiliki kapasitas ideal untuk menampung aspirasi yang dimaksud. Berbagai macam jenis pemerintahan dengan berbagai sistem telah dilalui oleh Indonesia, baik itu dari sistem parlementer hingga sistem presidensial yang dianut hingga saat ini masih memerlukan banyak kajian demi memberikan sistem pemerintahan yang kuat dan stabil.

Penormaan konsepsi negara hukum di Indonesia, dilakukan saat amandemen ketiga UUD 1945 yang dinyatakan secara eksplisit kedalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Selanjutnya, pada penjelasan yang tertera dalam UUD 1945, secara eksplisit maupun implisit, menghendaki bahwa

pemerintahan dan kehidupan bernegara di Indonesia harus dilaksanakan berdasarkan supremasi konstitusi, hukum, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, di dalam teks sebelum amandemen pada UUD 1945, lebih mengacu kepada sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law*) dengan paham *rechtstaat*, walaupun di beberapa ketentuan pada UUD 1945 juga merujuk kepada sistem Anglo-Saxon (*common law*) dengan paham *rule of law*. Seiring dengan berjalannya waktu serta dengan dilakukan beberapa tahap perubahan melalui amandemen UUD 1945, Indonesia pun mengalami perubahan konsepsi negara hukum. Karena pada kenyataannya, hampir tidak ada negara yang mampu mempertahankan tradisi *rechtstaat* atau *rule of law* mereka secara murni, mengingat bahwa dua konsepsi atas negara hukum tersebut selalu bersifat dinamis mengikuti perkembangan masyarakat.

Adanya kekuasaan kehakiman adalah pembahasan yang tidak dapat dilepaskan dari negara hukum, pembatasan kekuasaan, pemisahan kekuasaan serta fungsi untuk melakukan *check and balances* antar lembaga. Adanya kekuasaan kehakiman (yudikatif) adalah salah satu bentuk untuk mencapai perlindungan hak seluruh warga negara baik yang merupakan sipil atau pejabat serta bentuk untuk melakukan kontrol terhadap lembaga-lembaga negara yang lain. Maka kekuasaan kehakiman ini diharapkan memiliki lembaga peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) untuk memberikan keadilan yang sesuai dengan hukum berlaku. Namun seiring berjalannya waktu, terdapat pergeseran paradigma mengenai keberadaan kekuasaan kehakiman dalam negara hukum. Kekuasaan kehakiman tidak lagi ditentukan oleh *stelsel* pemisahan atau pembagian kekuasaan, tetapi sebagai suatu *conditio sine qua non* bagi terwujudnya negara berdasarkan atas hukum, terjaminnya kebebasan serta pengendalian atas jalannya pemerintahan negara<sup>1</sup>.

Keberadaan Pasal 24, 24A, 24B dan 24C dalam UUD 1945 yang kemudian ketentuan di delegasikan menuju peraturan perundang-undangan dengan tingkat yang lebih rendah, telah menempatkan

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, (Bandung: LPPM Universitas Islam Bandung, 1995) hlm. 7.

kontrol oleh badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) dalam hukum dan konstitusi, merupakan konsekuensi logis dari konkritnya konsepsi dan penerapan negara hukum di Indonesia. Idealnya, sebagai salah satu fungsi kontrol dalam sistem ketatanegaraan, sebuah badan peradilan melekat sebuah independensi atau kemandirian yang penuh. Hal ini juga telah dinyatakan secara eksplisit dalam Pasal 24 yang menyatakan bahwa “*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*” Dari pernyataan pasal tersebut, maka ditariklah *begrip* stipulatif bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang harus merdeka dan bebas dari campur tangan ataupun pengaruh dari kekuasaan lainnya untuk mewujudkan *independent and impartial judiciary*. Kemudian dalam ketentuan selanjutnya mengatur secara berurutan mengenai Mahkamah Agung, Komisi Yudisial kemudian Mahkamah Konstitusi. Dibalik ketentuan pada keseluruhan Pasal 24 sampai dengan Pasal 24C, terbentuklah undang-undang untuk memberikan penjelasan dan pengaturan secara spesifik mengenai kewenangan masing-masing lembaga yang telah diatur. Yakni Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 (perubahan) yang mengatur mengenai Kekuasaan Kehakiman; Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 (perubahan) yang mengatur mengenai **Mahkamah Agung**; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 (perubahan) yang mengatur mengenai Komisi Yudisial; serta Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 yang mengatur mengenai **Mahkamah Konstitusi**.

Selanjutnya, berkaitan dengan yang dinyatakan di dalam UUD 1945 mengenai perlindungan hak konstitusional warga negara, diketahui terdapat tiga ranah perlindungan hak konstitusional di dalam kekuasaan kehakiman, yakni melalui Mahkamah Agung yang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang; Mahkamah Konstitusi yang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar; kemudian



Peradilan Tata Usaha Negara yang menguji keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan. Mengenai kaitan antara perlindungan hak konstitusi dan tiga ranah diatas, dapat ditarik benang merah bahwa perlindungan hak konstitusi yang dimaksud lahir karena kuatnya tradisi *civil law* dalam sistem hukum Indonesia. Hal ini berkaitan dengan kepastian hukum undang-undang, legalitas undang-undang, kodifikasi hingga ratifikasi undang-undang. Dimana segala bentuk sebab-akibat perlunya perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan tertulis dalam peraturan perundang-undangan dan dari ketentuan itu, apabila dalam suatu aturan tertulis pada peraturan perundang-undangan terkait, baik hal tersebut bertentangan dengan undang-undang atau undang-undang dasar, layak untuk dilakukan *judicial review*. Selain itu, ternyata hakikat *judicial review* tidak hanya terbatas pada pengujian suatu peraturan perundang-undangan, melainkan juga kepada fungsi kontrol dari kekuasaan kehakiman kepada pemerintah.

Meskipun sama-sama memiliki kekuasaan untuk melakukan *judicial review*, tolak ukur dan batu uji dari dua lembaga ini berbeda antara satu dengan yang lainnya. Mahkamah Konstitusi menggunakan konstitusi sebagai batu uji undang-undang, dan Mahkamah Agung menggunakan undang-undang sebagai batu uji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. Terhitung telah beberapa kali Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi di Indonesia mengalami bermacam permasalahan lembaga, terkait dengan kemandirian dan kewibawaan dari masing-masing lembaga. Permasalahan tersebut salah satunya berkaitan dengan disparitas putusan atas perkara yang sama, karena kurang memadahi pengaturan kewenangan antara dua lembaga tersebut.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan pemaparan di dalam latar belakang masalah sebagaimana telah disebutkan di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Permasalahan apa saja yang dihadapi dalam *Judicial Review* peraturan perundang-undangan di Indonesia?

2. Rekomendasi apa yang diberikan berkaitan dengan dalam *Judicial Review*?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Kajian**

Tujuan penyusunan kajian ini adalah untuk mendapatkan gambaran dan pemaparan yang sejelas-jelasnya tentang permasalahan *judicial review* di Indonesia yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang saat ini sering mengalami problematika terkait dengan kewibawaan lembaga, efektifitas serta efisiensi kewenangan lembaga, disparitas putusan serta tumpang-tindihnya kewenangan antara satu sama lain.

Penyusunan kajian ini diharapkan berguna sebagai acuan dan referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terkhusus kepada perubahan di dalam Pasal 24A dan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta untuk memperbaiki sistem dan tata perundang-undangan terkait.

### **D. Metode**

#### **1. Metode Penelitian**

Pada dasarnya penyusunan kajian ini didasarkan pada penelitian hukum doktrinal (*doctrinal legal research*) atau metode yuridis normatif, yakni penelitian yang menggunakan pendekatan hukum dalam makna "*law in the book*". Berdasarkan pendekatan yang digunakan, penyusunan yang dilakukan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Dalam pendekatan perundang-undangan penyusun perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan, bahkan hingga aspek ontologis lahirnya undang-undang, landasan filosofis undang-undang dan *ratio legis* dari ketentuan undang-undang.

#### **2. Pendekatan Masalah**

*Pertama*, menggunakan metode pendekatan kasus (*case approach*), yang didasarkan oleh *ratio decidendi* atau alasan-asalan hukum yang digunakan hakim dalam putusan-putusan yang berkaitan dengan penulisan kajian ini. *Kedua*, menggunakan

metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang didasarkan pada perbandingan-perbandingan antara asas hukum, teori hukum, peraturan perundang-undangan, berbagai literatur serta pendapat-pendapat atau doktrin yang terus mengalami perkembangan dalam bidang ilmu hukum. *Ketiga*, menggunakan metode pendekatan analisis implementatif (*implementative analysis*). Pendekatan melalui analisis implementatif ini digunakan untuk mendapatkan kesimpulan-kesimpulan terkait apa yang diakibatkan oleh suatu putusan terhadap kehidupan dalam masyarakat bernegara.

### **3. Jenis dan Sumber Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian dogmatik, yang menurut pandangan Peter Mahmud Marzuki, berdasarkan sifatnya penelitian ini termasuk jenis penelitian preskriptif yang mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Penelitian ini juga bersifat terapan, yaitu menggunakan ilmu hukum dalam menerapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum.<sup>2</sup>

Peter Mahmud Marzuki mengemukakan bahwa penelitian hukum tidak mengenal adanya data. Untuk memecahkan isu hukum sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Sedangkan bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks,

---

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005, hlm.22

kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>3</sup>

#### **4. Teknik Pengumpulan Sumber Penelitian**

Kegiatan pengumpulan sumber penelitian berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah dengan cara pengumpulan (dokumentasi) bermacam peraturan perundang-undangan, artikel, maupun dokumen lain yang dibutuhkan untuk kemudian dikategorisasi menurut pengelompokan yang tepat. Oleh karena itu bahan hukum yang menjadi materi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang diurut berdasarkan hierarki.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yaitu bahan hukum diperoleh dari buku teks, jurnal baik nasional maupun internasional, doktrin para ahli, surat kabar, berita internet, dan rumusan pendapat para ahli.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelesan bermakna terhadap bahan hukum primer dan skunder, seperti kamus hukum dan lain-lain.

Dalam penelitian ini, penyusun menggunakan teknik studi pustaka pustaka untuk mengumpulkan dan menyusun bahan hukum yang diperlukan, khususnya yang berkaitan dengan Kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

#### **5. Analisis Sumber Hukum**

Bahan hukum yang diperoleh dari kajian kepustakaan, peraturan perundang-undangan, dan artikel yang dimaksud penulis menguraikan dan menghubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Bahwa cara pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yaitu dengan menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap

---

<sup>3</sup> Ibid. hlm.155

permasalahan konkret yang dihadapi. Sebuah analisis dengan menggunakan premis mayor berdasarkan undang–undang (Hukum Positif) sebagai ketentuan umumnya dan premis minor terkait dengan Optimalisasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Selanjutnya bahan hukum yang ada dianalisis dan menarik konklusi atau kesimpulan atas taraf sinkronisasi kedua premis tersebut untuk melihat penambahan dan perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi agar dapat menjadi bahan acuan dan pertimbangan hukum yang berguna dalam penyusunan konsep Rancangan UUD 1945.

## BAB II PEMBAHASAN

### A. Sejarah *Judicial Review*

#### 1. Putusan *Landmark Madison vs Marbury 1803*

Keberadaan *judicial review* tidak dapat dilepaskan dari putusan *Supreme Court* Amerika Serikat (Mahkamah Agung New York) pada tahun 1803, mengenai kasus “*The Midnight Judges*” atau yang sering dikenal dengan kasus *landmark Madison vs Marbury*. Pada putusannya, *Supreme Court* Amerika Serikat memutuskan untuk membatalkan produk hukum lembaga negara yakni Undang-Undang Peradilan Amerika Serikat (*Judiciary Act 1789*). Kasus itu bermula pada saat peralihan kekuasaan presiden dari presiden Quincy Adams yang kalah pemilu melawan Thomas Jefferson. Menjelang masa peralihan, Quincy Adams membuat keputusan-keputusan penting di bidang kekuasaan kehakiman melalui pengangkatan hakim. William Marbury adalah salah satu dari hakim yang diangkat pada saat itu. Setelah masa peralihan terjadi, surat pengangkatan hakim milik William Marbury belum melalui mekanisme serah terima karena James Madison selaku *secretary of state* (Menteri Luar Negeri) yang baru, menahan surat pengangkatan tersebut.

Atas tindakan James Madison tersebutlah, akhirnya William Marbury memperkarakan surat pengangkatannya yang tertahan itu demi kepentingan hukum. Saat persidangan, William Marbury meminta kepada *Supreme Court* untuk mengeluarkan *writ of mandamus*<sup>4</sup> agar James Madison mengeluarkan surat pengangkatan William Marbury. Namun rezim Thomas Jefferson menolak hal tersebut, bahkan pada saat itu, rezim dan pendukung dari Thomas Jefferson mengesahkan undang-undang yang menunda semua persidangan Mahkamah Agung selama satu tahun. Ketika perkara ini disidangkan, putusan

---

<sup>4</sup> Perintah dari lembaga pengadilan kepada lembaga pemerintahan untuk memenuhi kewajiban mereka atau memperbaiki kesalahan dalam diskresi atau tindakan lembaga pemerintahan.

*Supreme Court* yang ditulis oleh *Chief Justice* John Marshall menyatakan bahwa semua persyaratan yuridis pengangkatan William Marbury yang dilakukan oleh Quincy Adams telah terpenuhi, dan secara hukum William Marbury berhak atas surat pengangkatan hakim itu. Kemudian mengenai *writ of mandamus* yang diminta oleh William Marbury tidak dapat dibenarkan dan tidak dapat dilaksanakan, karena Undang-Undang Peradilan Amerika Serikat (*Judiciary Act 1789*) yang menjadi dasar kewenangan untuk mengeluarkan *writ of mandamus* tersebut bertentangan dengan Artikel III Seksi 2 Konstitusi Amerika Serikat (*Art.III sec.2 Constitution of United State of America*).

Pada saat itu, *Chief Justice* John Marshall menyatakan bahwa pengadilan berwenang untuk membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi, namun realitanya konstitusi Amerika Serikat tidak mengatur secara eksplisit mengenai kewenangan *Supreme Court* untuk melakukan *judicial review*<sup>5</sup>. Kewenangan *Supreme Court* tersebut ternyata tidak diatur melalui undang-undang, namun melalui suatu *precedent*. Mengenai dasar putusan perkara *Madison vs Marbury* tersebut, terlihat bahwa *Supreme Court* Amerika Serikat menggunakan Konstitusi Amerika Serikat sebagai patokan tindakan hukum dan tidak menggunakan Undang-Undang Peradilan Amerika Serikat (*Judiciary Act 1789*). Dari perkara inilah, kemudian bahwa keberadaan suatu Mahkamah Agung juga menjadi penjaga konstitusi (*sole of the constitution*). Selain berkembang di negara-negara Anglo-Saxon, pemikiran ini juga mempengaruhi negara-negara Eropa Kontinental. Selanjutnya, Hans Kelsen pun mengenalkan konsep yang hampir sama, namun berupa pengadilan khusus yakni berupa *constitutional court* yang berdiri sendiri di luar *supreme court* atau Mahkamah Agung.

## **2. Asal Mula *Judicial Review* di Indonesia**

Dikenal terdapat dua jenis hak uji materiil pada peraturan perundang-undangan, yakni *toetsingrecht* dan *judicial review*. Pada *toetsingrecht* kewenangan untuk melakukan uji materiil pada peraturan perundang-undangan memiliki pengertian yang

5

Iman Soebechi, *Hak Uji Materiil*, (Jakarta: PT. Sinar Grafika, 2016), hlm. 3

luas ketimbang *judicial review*. Pengertian *toetsingrecht* mencakup uji materiil pada lembaga legislatif (*legislative review*), lembaga eksekutif (*executive review*), dan lembaga yudikatif (*judicial review*). Sesuai dengan nomenklturnya, *review* berarti peninjauan kembali setelah suatu hal telah ditetapkan atau diberlakukan, misalkan dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan atau produk yang dikeluarkan oleh masing-masing badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Maka yang dijadikan objek *review* adalah peraturan perundang-undangan yang telah diberlakukan oleh lembaga tersebut. Hal ini berbeda dengan kewenangan *pre-view*, yang meninjau suatu peraturan perundang-undangan sebelum aturan tersebut diberlakukan menjadi suatu peraturan perundang-undangan. Pada kewenangan *judicial review*, hanya mencakup kewenangan untuk melakukan hak uji materiil secara *judicial* dan *constitutional*, pelaksanaan *judicial review* dan *constitutional review* yang dimaksud pun hanya dapat dilakukan oleh lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Adanya kekuasaan kehakiman untuk melakukan *judicial review* terus mengalami dinamika dan perkembangan sejak masa setelah kemerdekaan. Wacana tentang pembentukan suatu lembaga kehakiman yang melaksanakan kewenangan *judicial review* yang nantinya akan dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung, telah diusung sejak rapat BPUPKI dan PPKI, yang pada waktu itu, rapat BPUPKI dan PPKI sedang membahas draf rancangan UUD 1945. Setelah mengalami sederet perdebatan panjang, akhirnya rumusan mengenai *judicial review* tidak jadi dimasukkan ke dalam UUD 1945. Kemudian, pada masa Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, wacana mengenai perumusan konsep tentang *judicial review* kembali mencuat, sehingga kewenangan mengenai Mahkamah Agung pun masuk ke dalam konstitusi sementara.

Pada masa Konstitusi RIS dan UUDS 1950, kewenangan Mahkamah Agung menjadi berbeda dikarenakan bentuk Indonesia pada saat itu adalah negara federal, sehingga menurut ketentuan di dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950,



Mahkamah Agung hanya diberikan ketentuan untuk menguji peraturan di bawah undang-undang. Karena di dalam ketentuan pada Konstitusi RIS menyatakan bahwa Undang-Undang Federal tidak dapat diganggu gugat. Hal ini juga didukung dengan ketentuan di dalam UUDS 1950 yang menyatakan bahwa undang-undang tidak dapat digugat (*de wet is onscenbaar*) dan Mahkamah Agung tidak dapat melakukan pengujian atas undang-undang dan undang-undang terhadap konstitusi. Atas amanat dari Konstitusi RIS dan UUDS 1950, akhirnya dibentuklah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan, dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia, sebagai landasan yuridis Mahkamah Agung pada saat itu.

Setelah Dewan Konstituante beserta Konstitusi RIS dan UUDS 1950 dibubarkan melalui Dekrit Presiden 1959, Indonesia kembali menggunakan UUD 1945 sebagai landasan konstitusi. Sehingga terdapat beberapa perombakan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Akan tetapi, keberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan, dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia tidak dicabut dan masih berlaku, meskipun konstitusi yang digunakan telah diubah dan kembali menggunakan UUD 1945. Pada saat masa transisi untuk kembali menggunakan UUD 1945, para sarjana dan ahli hukum Indonesia masih terus melakukan diskursus dan berbagai kajian terhadap kewenangan *judicial review* pada Mahkamah Agung. Singkatnya, pada tahun 1970, rumusan mengenai pembentukan lembaga yang berwenang untuk melakukan *judicial review* diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden. Rencana tersebut pun mendapatkan tanggapan yang positif, baik dari DPR dan Presiden. Sehingga pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Agung diberikan hak uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.

Mengenai hak uji materiil yang dimiliki oleh Mahkamah Agung berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, secara eksplisit

menyatakan bahwa undang-undang *a quo* tidak dapat memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan uji materiil terhadap undang-undang, dengan alasan hukum bahwa UUD 1945 selaku konstitusi, belum memberikan kewenangan tersebut kepada Mahkamah Agung. Sehingga, untuk memberikan kewenangan tersebut, UUD 1945 harus dilakukan perubahan.

Pada umumnya menurut doktrin yang berlaku di banyaknya negara, hak menguji (*toetsingrecht*) terhadap semua peraturan perundang-undangan (termasuk *wet* atau undang-undang dalam arti formil) adalah *inherent aan de rechterlijke werkzaamheid* yaitu tidak terpisahkan dari karya hakim yang melakukan uji. Dengan perkataan lain, tidak perlu diberikan secara *expressis verbis* oleh suatu peraturan. Dan lagi, seandainya dengan kata-kata tegas diberikan atau dilarang, pengizinan atau pelarangan itu hanya dapat dilakukan dalam undang-undang dasar atau *grondwet* sendiri, karena rasanya ganjil kalau undang-undang mengatakan tentang dirinya sendiri mengenai apakah ia boleh diuji atau tidak boleh diuji<sup>6</sup>. Kemudian setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 pada tahun 2001, barulah ditentukan mengenai kewenangan Mahkamah Agung secara komprehensif lalu disusul dengan pembentukan lembaga Mahkamah Konstitusi.

Dari segi kelembagaan yang berwenang untuk melakukan hak uji materiil, Indonesia menganut model *duality of jurisdiction*. Artinya, terdapat dua yurisdiksi dalam melakukan hak uji materiil. *Pertama*, melalui Mahkamah Konstitusi yang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar (*constitutionality of legislation*). *Kedua*, melalui Mahkamah Agung yang menguji peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang (*legality of regulation*). Singkatnya, Mahkamah Konstitusi menguji mengenai konstitusionalitas undang-undang, sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian legalitas. Selain dua lembaga diatas, Peradilan Tata Usaha Negara juga memiliki

---

<sup>6</sup> Soedirjo, *Mahkamah Agung: Uraian Singkat tentang Kedudukan, Susunan dan Kekuasaannya Menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985*, (Jakarta: PT. Media Sarana Press, 1987), hlm. 70.

kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara.

Keberadaan hak uji materiil atau *judicial review* tidak dapat dilepaskan dari *independent judiciary*, karna *judicial review* sendiri merupakan salah satu pelaksanaan dari *independent judiciary* yang berdasarkan pada doktrin *trias politica* yang menghendaki pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif (*separation of power*). Hal ini berlaku secara universal di negara hukum manapun, baik yang menganut sistem *common law* atau *civil law*<sup>7</sup>.

## **B. Obesitas Kewenangan pada Mahkamah Agung**

Kewenangan Mahkamah Agung pasca amandemen ketiga UUD 1945 lebih diperkuat dari sebelumnya. Sebelumnya, kewenangan Mahkamah Agung selaku kekuasaan kehakiman tertinggi di Indonesia diatur pada Pasal 24 UUD 1945, yang menyatakan bahwa: (1) *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang* (2) *Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang*. Setelah dilaksanakan amandemen ketiga pada tahun 2001, kewenangan Mahkamah Agung beralih kepada Pasal 24A ayat (1) menyatakan bahwa: *"Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang"*. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung merupakan pelaksanaan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Selama perubahan-perubahan terhadap undang-undang yang menjadi landasan pelaksanaan kewenangan Mahkamah Agung dalam melaksanakan tugasnya, baik mengenai tugas untuk membawahi beberapa lingkup peradilan, melakukan

---

<sup>7</sup> Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme: Hukum dan Peradilan*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2007), hlm 27-28

kasasi ataupun melakukan peninjauan kembali, serta melakukan peninjauan terhadap *judicial review*.

Berkaitan dengan fungsi peradilan, Mahkamah Agung merupakan pengadilan kasasi yang bertugas membina keseragam dalam penerapan hukum melalui putusan kasasi dan peninjauan kembali, menjaga agar semua hukum dan undang-undang diseluruh wilayah negara Indonesia diterapkan secara adil, tepat dan benar. Mahkamah Agung juga melakukan pengawasan tertinggi terhadap jalannya peradilan di semua lingkungan peradilan dengan tujuan agar peradilan yang dilakukan di pengadilan dapat terlaksana dengan baik, dengan berpedoman pada asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan, serta tanpa mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutuskan perkara<sup>8</sup>.

Berikut ini merupakan sedikit pemaparan mengenai kewenangan Mahkamah Agung di Indonesia:

### **1. Membawahi Empat Lingkungan Peradilan di Indonesia**

Mahkamah Agung sebagai lembaga tertinggi dalam kekuasaan peradilan membawahi empat lingkup peradilan, yakni lingkungan peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama dan peradilan militer. Masing-masing dari lingkungan peradilan diatas juga memiliki jenjang secara vertikal hingga pengadilan tinggi yang memiliki kekuasaan untuk melakukan banding dalam hal upaya hukum. Peradilan umum mencakup pengadilan yang menangani kasus pidana dan perdata; peradilan tata usaha negara mencakup sengketa tata usaha negara antara pejabat dengan masyarakat; peradilan agama mencakup sengketa atau permohonan privat pada hukum keluarga, perkawinan, perceraian yang didasarkan kepada hukum islam; peradilan militer yang mencakup penanganan terhadap pelanggaran ataupun kejahatan yang dilakukan oleh aparat militer. Adapun seluruh mekanisme empat sistem peradilan ini selalu dijalankan menggunakan mekanisme yang sudah diatur dalam perundang-undangan.

---

<sup>8</sup> Doni Silalahi, *Kewenangan Yudisial Review Mahkamah Agung Terhadap Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang*, Jurnal Untan, Vol.3, No.3, 2016.

Implikasi atas kewenangan Mahkamah Agung untuk membawahi 4 (empat) lingkungan peradilan di Indonesia, berarti juga melakukan pengawasan terhadap empat peradilan tersebut. Adapun wewenang untuk melakukan pengawasan tersebut meliputi: jalannya peradilan; pekerjaan pengadilan dan tingkah laku para hakim di semua lingkungan peradilan; pengawasan yang dilakukan terhadap penasehat hukum dan notaris sepanjang yang menyangkut peradilan, dan pemberian peringatan, teguran dan petunjuk yang diperlukan; meminta keterangan dan pertimbangan dari pengadilan di semua lingkungan peradilan, jaksa agung, dan pejabat lain yang disertai tugas penuntutan perkara pidana; membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekuarangan atau kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran jalannya peradilan; dan mengatur sendiri administrasinya baik mengenai administrasi peradilan maupun administrasi umum<sup>9</sup>.

Pada keseluruhan fungsi yang telah dijelaskan diatas, maka Mahkamah Agung memiliki fungsi peradilan (*rechterlijke functie*), fungsi pengawasan (*controle functie*), fungsi mengatur (*regelling functie*), fungsi pemberian nasehat (*raad functie*), serta fungsi administratif (*administratief functie*).

## 2. Kasasi

Pengertian Kasasi memiliki definisi yang cukup luas dan dapat diartikan berbeda-beda secara stipulatif di beberapa negara di dunia. Namun terdapat beberapa prinsip yang mendukung pelaksanaan kasasi. *Pertama*, kasasi merupakan hak dari warga negara (*recht van cassatie* atau *the citizen right of cassation*). *Kedua*, kasasi hanya dapat diajukan dalam perkara yang telah diputus pada tingkat akhir pada peradilan yang berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung atau *Supreme Court*. *Ketiga*, kasasi hanya dapat diajukan satu kali. *Terakhir*, berkaitan dengan pengertian kasasi atau *cassation* atau *cassatie* yang berarti suatu pembatalan, penetapan atau pernyataan tidak berlakunya putusan dibawah putusan kasasi demi kepentingan

---

<sup>9</sup> Kevin Angkouw, *Fungsi Mahkamah Agung Sebagai Pengawas Internal Tugas Hakim Dalam Proses Peradilan*, Jurnal Lex Administratum, Vol.II, No.2, April-Juni 2014, hlm. 137

keadilan. Putusan pembatalan ini harus diberlakukan apabila putusan sebelumnya mengandung cacat hukum atau melanggar ketentuan hukum dalam kekuasaan peradilan. Dalam hal ini, Mahkamah Agung bersifat untuk mengoreksi kesalahan yang dilakukan oleh lingkup peradilan dibawahnya (*to correct errors by inferior court or trial court*).

Jadi dapat ditarik kesimpulan dari seluruh undang-undang yang mengatur mengenai perihal Kasasi di Indonesia, bahwa kasasi mengandung pengertian yang setidaknya-tidaknyanya adalah suatu hak warga negara untuk mengajukan keberatan termasuk pembatalan putusan sebelumnya yang dikeluarkan oleh badan peradilan dibawah Mahkamah Agung, yang diduga mengandung suatu cacat hukum sehingga merugikan hak warga negara yang dimaksud, dalam kepentingannya mencari keadilan dan kewenangan tersebut dilakukan oleh suatu Mahkamah Agung.

Adapun yang menjadi fungsi kasasi adalah sebagai berikut:

- a) Mengoreksi kesalahan peradilan bawahan
- b) Menghindari kesewenangan
- c) Menyelesaikan Kontroversi Ke Arah Standar Prinsip Keadilan Umum (*General Justice Principle*) yang Objektif Dan Uniformitas.
- d) Membantu Ketersediaan Sumber Hukum Yang Bersifat Hukum Kasus (*Case Law*).

Berkaitan dengan fungsi peradilan, Mahkamah Agung merupakan pengadilan kasasi yang bertugas membina keseragam dalam penerapan hukum melalui putusan kasasi dan peninjauan kembali, menjaga agar semua hukum dan undang-undang diseluruh wilayah negara Indonesia diterapkan secara adil, tepat dan benar. Mahkamah Agung juga melakukan pengawasan tertinggi terhadap jalannya peradilan di semua lingkungan peradilan dengan tujuan agar peradilan yang dilakukan di pengadilan dapat terlaksana dengan baik, dengan berpedoman pada asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan, serta tanpa mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutuskan perkara<sup>10</sup>. Kewenangan kasasi

---

<sup>10</sup> Doni Silalahi, *Kewenangan Yudisial Review Mahkamah Agung Terhadap Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang*, Jurnal Untan, Vol.3, No.3, 2016.

(*judex iuris*) yang dimiliki oleh Mahkamah Agung digambarkan sebagai puncak peradilan yang berkaitan dengan perkara *contentius* yang diajukan oleh subjek hukum demi mencapai keadilan yang seadil-adilnya. Dalam hal kasasi, Mahkamah Agung berwenang untuk memutus permohonan kasasi terhadap putusan pengadilan tingkat banding ataupun dalam putusan pengadilan tingkat akhir dari semua lingkungan peradilan.

### **3. Peninjauan Kembali**

Lingkup Mahkamah Agung untuk melakukan peninjauan kembali diatur dalam Pasal 28 huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang berbunyi: "*Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus: Permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.*" Namun terakhir kalinya, kemudian peninjauan kembali diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung di BAB IV, Bagian Keempat yang berjudul "Pemeriksaan Peninjauan Kembali Putusan Pengadilan yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap". Peninjauan kembali adalah suatu upaya hukum luar biasa yang dilakukan oleh terdakwa kepada pengadilan demi mendapatkan keadilan yang seadil-adilnya, meskipun putusan pada peninjauan kembali tidak dapat menghentikan eksekusi yang telah terjadi atau sedang terjadi. Pelaksanaan untuk melakukan peninjauan kembali sering mengalami pasang-surut karena sering bergantinya aturan-aturan mengenai peninjauan kembali itu sendiri. Namun hingga saat ini, keberlakuan untuk melakukan Peninjauan Kembali yang dilakukan oleh Mahkamah Agung masih dilaksanakan dan dijamin oleh hukum Indonesia.

Dalam konteks prosedural, pengajuan permohonan peninjauan kembali terhadap perkara pidana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Kemudian terdapat juga aturan lain mengenai pengajuan permohonan peninjauan kembali di dalam Pasal 268 ayat (3) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

(KUHAP) yang menyatakan bahwa “*permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja*”. Namun kemudian hal ini disusul oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 yang di dalam amar putusannya menyatakan bahwa “*Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Hukum Acara Pidana (KUHAP) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan oleh karenanya tidak mempunyai hukum mengikat*”. Dengan pertimbangan hukum bahwa keadilan mesti diutamakan ketimbang kepastian hukum apabila ditemukan *novum* (bukti baru) meskipun pihak yang berkaitan telah mengajukan peninjauan kembali sebelumnya. Menanggapi putusan tersebut, Mahkamah Agung sebagai lembaga yang menangani permohonan peninjauan kembali, kemudian mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana. Tentu saja, di dalam SEMA tersebut hanya mengatur bahwa peninjauan kembali hanya dapat dilakukan sebanyak sekali di dalam perkara pidana. Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan asas kepastian hukum. SEMA tersebut seakan-akan menegaskan kewenangan untuk menangani pengajuan permohonan peninjauan kembali yang telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung pada Pasal 66 ayat (1) yang menyatakan bahwa “*Permohonan peninjauan kembali dapat diajukan hanya 1 (satu) kali*”.

Kemudian dalam pemeriksaan peninjauan kembali perkara yang diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Agama atau oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara digunakan hukum acara Peninjauan Kembali yang tercantum dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung kemudian apabila perkara tersebut berasal dari lingkungan Peradilan Militer, menggunakan ketentuan sebagaimana yang diatur di dalam Kitab Hukum Acara Pidana.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Daniel Kolondam, *Peninjauan Kembali Terhadap Putusan Mutlak Dalam Praktek Perkara Perdata*, Jurnal Lex Privatum Vol. VI, No. 2, April 2018, hlm. 145.



#### 4. *Judicial Review*

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, Indonesia memiliki dua lembaga yang melakukan uji materiil peraturan perundang-undangan, yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Kewenangan uji materiil ini dipecah menjadi dua kewenangan, yang mana Mahkamah Agung berwenang untuk menguji peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi menguji peraturan undang-undang terhadap undang-undang dasar. Batas kewenangan Mahkamah Agung diatur secara yuridis melalui ketentuan Pasal 24A ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 *jo.* Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Alasan bagi Mahkamah Agung untuk melakukan uji materiil diatur pada Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang berbunyi: "*Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.*" Pemahaman mengenai uji materiil yang dilakukan oleh Mahkamah Agung bertolak dari pemikiran bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang merupakan peraturan pelaksana dari peraturan yang lebih tinggi dan oleh karena itu peraturan pelaksana tersebut harus menyesuaikan kebijaksanaan yang diatur di dalam peraturan yang lebih tinggi itu. Singkatnya, peraturan pelaksana tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Hal ini sesuai dengan asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang berarti ketentuan yang lebih tinggi mengalahkan ketentuan yang lebih rendah.

Pada pembahasan subbab ini, dapat diketahui bahwa Mahkamah Agung telah memiliki banyak kewenangan selain sebagai pelaku dalam pelaksanaan *judicial review* pada peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. *Obesitas*

kewenangan yang dimaksud pun dapat mempengaruhi kualitas penanganan perkara yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

### **C. Persoalan dalam *Judicial Review***

Berbagai negara di dunia telah menganut sistem demokrasi. Meskipun demikian, sistem demokrasi yang mereka gunakan tergantung pada kultur dan penafsiran masing-masing negara. Sistem demokrasi memang sangat mengakomodasi aspirasi yang mencuat ke lingkungan bernegara. Dengan kelebihan seperti itu, sistem demokrasi juga mengandung kelemahan yang cukup krusial, yakni adanya keberlakuan doktrin “*one man one vote*” pada setiap orang, dan opsi yang seringkali digunakan adalah *vote* yang berasal dari mayoritas. Padahal suara yang diberikan mayoritas, belum tentu mendekati kebenaran atau minimal ideal untuk dilaksanakan. Maka untuk menyeimbangkan keadaan tersebut, dibuatlah mekanisme untuk *judicial review*. Selain itu, seperti yang di pembahasan sebelumnya, esensi keberadaan *judicial review* juga salah satu langkah untuk melakukan perlindungan hukum bagi masyarakat yang secara potensial atau faktual dirugikan oleh keberlakuan suatu produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dan pejabat publik.

Pengertian menguji atau melakukan pengujian merupakan proses untuk memeriksa, menilai, dan memutuskan terhadap objeknya. Pemahaman menguji atau melakukan pengujian dalam prespektif “*toetsingrecht*” adalah memeriksa, menilai, dan memutuskan terhadap tingkat konstitusional suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi oleh suatu lembaga negara yang oleh Undang-Undang Dasar dan/atau oleh undang-undang diberikan wewenang<sup>12</sup>.

Hak menguji dapat dibedakan atas 2 (dua) macam<sup>13</sup>:

1. Hak menguji formal (*formeel toetsingrecht*) yaitu hak untuk meneliti apakah suatu peraturan telah dibuat menurut

---

<sup>12</sup> Sri Soemantri Martosowigno, *Hak Menguji Materil di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 6.

<sup>13</sup> Soedirjo, *Mahkamah Agung: Uraian Singkat tentang Kedudukan, Susunan dan Kekuasaannya Menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985*, (Jakarta: PT. Media Sarana Press, 1987), hlm. 63.

prosedur yang telah ditetapkan dalam perundangan yang berlaku;

2. Hak menguji materil (*materieel toetsingrecht*) yaitu hak meneliti dan menilai apakah suatu peraturan isinya bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam praktik, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (ii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administrasi (*beschikking*), dan (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis (Belanda: *vonnis*)<sup>14</sup>.

Ketiga bentuk norma di atas, sama-sama dapat dilakukan pengujian ke masing-masing lembaga yang mengeluarkan norma, baik melalui peradilan dengan mekanisme yustisial atau non-yustisial. Apabila pengajuan melalui mekanisme yustisial maka hal itu disebut sebagai *judicial review*. Sedangkan jika pengajuan pengujian melalui mekanisme non-yustisial (*executive review* atau *legislative review*) maka hal tersebut disebut sebagai *toetsingrecht*. Selain itu, masing-masing norma diatas, ada yang berbentuk norma konkrit dan individual (*concrete and individual norms*) dan ada pula yang berbentuk norma umum dan abstrak (*general and abstract norms*). Norma *regeling* berbentuk umum dan abstrak, norma penetapan administrasi dapat bersifat konkrit dan individual atau umum abstrak, begitu pula dengan vonis.

Sempat disinggung di pembahasan sebelumnya mengenai Hans Kelsen dan teorinya mengenai penerapan *constitutional court* di negara-negara yang menggunakan tradisi Eropa Kontinental. Seperti yang diketahui, Hans Kelsen memiliki teori populer yang paling sering digunakan oleh para ahli hukum, yakni teori mengenai piramida hukum (*stufentheorie*). Keberlangsungan *judicial review* sangat dipengaruhi oleh teori ini. Kemudian, *stufentheorie* tersebut mulai dikembangkan oleh salah satu murid Hans Kelsen, yakni Hans

---

<sup>14</sup> *Vonnis vellen, vonnis uitspreken* dalam Jimly Asshidiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012) hlm.1.

Nawiasky melalui bukunya yakni “*Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*”<sup>15</sup>. Di dalam buku tersebut, Hans Nawiasky mengembangkan *stufentheorie* milik Hans Kelsen dengan teori miliknya yang disebut sebagai *theorie von stufenaufbau der rechtsordnung*<sup>16</sup> dengan susunan norma sebagai berikut: (i) Norma fundamental (*Staatsfundamentalnorm*), (ii) Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*), (iii) Undang-Undang Formal (*Formelle Gesetz*), dan (iv) Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*). Walaupun pemikiran antara Hans Kelsen dan Hans Nawiasky sejalan, terdapat perbedaan yang mendasar mengenai kedua teori ini. Pada norma dasar atau yang disebut oleh Hans Kelsen sebagai *grundnorm* dibedakan oleh Hans Nawiasky menjadi *staatsfundamentalnorm* dengan *grundnorm*. Menurut Hans Nawiasky, pada dasarnya *grundnorm* tidak dapat berubah karena *grundnorm* merupakan pondasi negara. Sedangkan untuk *staatsfundamentalnorm* dapat berubah sesuai dengan kehendak politik penguasa, misalkan melalui kudeta atau revolusi.

Teori yang dikeluarkan oleh Hans Nawiasky tersebut kemudian disesuaikan oleh A. Hamid Attamimi<sup>17</sup> yang menggunakan aturan pada Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, dengan menunjukkan struktur hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia sebagai berikut: (i) Norma fundamental (*Staatsfundamentalnorm*) yakni Pancasila meliputi Pembukaan UUD 1945, (ii) Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*) yakni Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan, (iii) Undang-Undang Formal (*Formelle Gesetz*) yakni Undang-Undang, dan (iv) Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*) yakni secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

---

<sup>15</sup> *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe* tidak banyak dibahas dalam literatur berbahasa Inggris.

<sup>16</sup> Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Cetakan Kedua, (Einsiedeln: Benziger, 1948).

<sup>17</sup> Hamid A. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 309.

Sebagai validitas untuk memberikan hierarki pada peraturan perundang-undangan kemudian Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan penetapan baru yakni Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Pada Ketetapan MPR tersebut, muncul Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang saat ini telah dicabut seluruhnya dan telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah: a) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*; b) *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*; c) *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*; d) *Peraturan Pemerintah*; e) *Peraturan Presiden*; f) *Peraturan Daerah Provinsi*; dan g) *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*.

Dari sedikit pemaparan di atas, maka dapat dibayangkan bahwa pengujian suatu peraturan perundang-undangan, baik yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi masihlah rawan mengalami disparitas putusan yang mengakibatkan tidak terlaksananya kepastian hukum di masyarakat. Mengingat, bahwa dua lembaga ini menggunakan batu uji yang berbeda antara satu dengan lainnya, sedangkan sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia menggunakan sistem hierarki, dan diantara hierarki tersebut di bagi menjadi undang-undang terhadap undang-undang dasar dan peraturan perundangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dalam konteks pemisahan hak uji materilnya.

Kemudian menurut hemat penulis, lingkup uji materil yang dilakukan oleh Mahkamah Agung jika disesuaikan pada perkembangan saat ini dapat dikatakan kurang efisien. Dikatakan kurang efisien karena berdasarkan pemaparan di bagian implementasi kewenangan Mahkamah Agung di Indonesia, Mahkamah Agung cukup banyak menjalankan tugas dan kewenangannya di ranah *judex iuris* (mengadili sistem keadilan) atau lebih mengurus kepada keadilan secara subyek per subyek

atau *Court of Law*, dan akan mengalami obesitas kewenangan apabila kewenangan untuk melakukan *judicial review* juga berada di tangan Mahkamah Agung.

Apabila dicermati lebih lanjut, kewenangan untuk melakukan uji materiil di Indonesia merupakan kualifikasi dari ranah *judex factie*. Ranah *judex factie* yang dimaksud tentulah saja berhubungan dengan fakta sosial yang berubah menjadi fakta hukum di dalam masyarakat. Dikatakan demikian karena menurut penulis, pengajuan suatu pengujian peraturan perundang-undangan oleh masyarakat selalu didasarkan kepada kerugian faktual yang terjadi di tengah masyarakat akibat suatu keberlakuan aturan, baik undang-undang maupun peraturan di bawah undang-undang. Karena pengujian peraturan perundang-undangan dapat mempengaruhi masyarakat secara luas, maka patut dikatakan bahwa pengujian tersebut masuk ke dalam ranah *Court of Law* yang berimplikasi kepada sistem hukum dan berpengaruh kepada masyarakat.

#### **D. Duality of Jurisdiction dalam Judicial Review**

Pendekatan mengenai *judicial review* lebih ditekankan kepada aspek keadilan dan kepastian hukum. Persoalan mengenai hal kepastian hukum, independensi lembaga hingga kekosongan hukum berpotensi terjadi, bahkan sempat terjadi beberapa kali di Indonesia, akibat keberadaan dua lembaga yang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia, seperti keberadaan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pada pembahasan sebelumnya, telah diutarakan mengenai perbedaan dari *toetsingrecht* dan keberadaan *judicial review* serta *constitutional review* di dalamnya. Melalui historis dan *begrip* stipulatif yang diberikan dari *judicial review* dan *constitutional review*, maka dapat dilihat bahwa keberadaan *duality of jurisdiction* yang dimiliki oleh Indonesia dipengaruhi oleh konsep *separation of power* dan urgensi pembentukan Mahkamah Konstitusi pasca amandemen UUD 1945. Namun, salah satu urgensi yang mendasari pembentukan Mahkamah Konstitusi setelah Mahkamah Agung ialah terlalu banyaknya perkara yang menumpuk di Mahkamah Agung mengenai *judicial review* yang kaitannya dengan konstusionalitas undang-undang.

Disparitas pada hakikatnya adalah suatu perbedaan atau jarak dalam hal tertentu. Banyak hal yang dapat mengalami disparitas, salah satunya adalah putusan hakim. Maka pada pengertian singkatnya, disparitas putusan hakim adalah suatu perbedaan pendapat hakim (*ratio decidendi*) pada putusannya dari lembaga kehakiman yang berbeda atas suatu perkara yang sama. Pada dasarnya, terjadi suatu disparitas antar lembaga kehakiman dapat menimbulkan dua konsekuensi yang positif dan negatif. Secara positif, lembaga kehakiman yang dimaksud akan terlihat lebih mandiri dan memang benar-benar mencerminkan independensinya yang tanpa intervensi tersebut. Sedangkan secara negatif, hal ini memberikan konflik tersendiri di dalam eksekutabilitas dari putusan tersebut. Karena merupakan hal yang tidak mungkin untuk masyarakat patuh serta tunduk dalam menjalankan dua putusan yang berbeda atas perkara yang sama.

Pada ketentuan dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan: "*Pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib **dihentikan** apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.*", keberlakuan pasal ini diharapkan dapat meniadakan konflik disparitas putusan mengenai hak uji materiil yang sama-sama dilakukan oleh Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, secara realitanya hal ini tidaklah terjadi seperti itu. Meskipun pasal tersebut sudah pernah diajukan ke Mahkamah Konstitusi dan diputus berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 93/PUU-XV/2017, dengan salah satu pertimbangannya menyatakan bahwa "*mengenai akibat hukum kata **"dihentikan"** dengan **"ditunda pemeriksaannya"** terhadap penumpukan perkara di Mahkamah Agung. Ketidakpastian hukum substansi norma maupun kepastian hukum bagi pencari keadilan dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan tidak dapat dibandingkan atau ditukarkan dengan masalah administratif penumpukan perkara tidak dapat dijadikan alasan untuk membiarkan ketidakpastian hukum yang terjadi akibat kata*

“dihentikan” dalam Pasal 55 UU MK terus dibiarkan tanpa kepastian penafsiran”.

Salah satu pertentangan yang terjadi dewasa ini ialah mengenai putusan atas hak uji materiil yang dilakukan terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 26 Tahun 2018 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dimana, Mahkamah Agung telah mengeluarkan dan membacakan putusannya terlebih dahulu, lalu kemudian pengajuan hak uji materiil mengenai perkara yang sama kemudian diajukan ke Mahkamah Konstitusi, hasil akhirnya kedua putusan tersebut bertentangan satu sama lain. Maka, terdapat kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang belum diatur di dalam undang-undang mengenai keadaan ini.

Hal yang sama juga pernah terjadi antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi mengenai putusan Mahkamah Agung Nomor 15.P/HUM/2009, Putusan Mahkamah Agung Nomor 16.P/HUM/2009 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 110-111-112-113/PUU-VII/2009. Pro kontra selalu terjadi, apabila KPU sebagai pihak yang bersangkutan mengikuti putusan Mahkamah Agung dan mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi ataupun sebaliknya. Hal ini terjadi karena terdapat kewenangan yang berbeda antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi mengenai apa yang dijadikan batu uji materiil masing-masing lembaga. Tentu saja, contoh kasus yang terjadi diatas tidak akan menimbulkan konflik apabila tidak terdapat pertentangan atau disparitas putusan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi bisa saja memperkuat putusan dari Mahkamah Agung dan putusan Mahkamah Agung serta Mahkamah Konstitusi dapat dijalankan secara bersamaan. Meskipun demikian, adalah suatu ketidakmungkinan untuk menjalankan dua putusan dengan patokan batu uji yang berbeda, hal ini dapat memunculkan masalah mengenai kewibawaan dari dua lembaga independen tersebut, dan cepat atau lambat akan muncul pertanyaan-pertanyaan mengenai hierarki dari dua lembaga tersebut. Padahal baik Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan kedudukan yang sama secara koordinatif dan bukan sub-ordinatif.

Menurut Jimly Asshidiqie, pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan



antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perbedaan atas putusan saling bertentangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kedepan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi<sup>18</sup>.

Adanya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung tersebut bukan tidak menimbulkan masalah. Sri Sumantri menegaskan ada kaitan antara Undang-Undang dan peraturan dibawahnya. Berdasarkan ketentuan yang ada jika Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang maka akan diuji oleh Mahkamah Agung. Problematika yang muncul adalah, jika Undang-Undang yang digunakan untuk menguji sedang diuji di Mahkamah Konstitusi dan ternyata diputuskan bahwa Undang-Undang dimaksud bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini akan berbeda jika pengujian peraturan perundang-undangan itu dilakukan satu atap, karena kondisi diatas dapat segera diatasi dan ditangani langsung, Mahkamah Konstitusi dapat mendahulukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 dan apabila Undang-Undang tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 194, maka menjadi tidak relevan permohonan untuk menguji Peraturan Pemerintah, karena Undang-Undang yang dijadikan hukum pembuatan Peraturan Pemerintah tidak dapat lagi berlaku<sup>19</sup>.

Untuk memperkuat pernyataan di atas, selanjutnya menurut Jimly Asshidiqie, terdapat 4 (empat) alasan yang menyebabkan *duality of jurisdiction* terhadap *judicial review* materi peraturan perundang-undangan tersebut menjadi tidak ideal, yaitu: *Pertama*, pemberian kewenangan pengujian materi undang-undang terhadap undang-undang dasar kepada Mahkamah Konstitusi yang baru dibentuk mengesankan hanya sebagai tambahan perumusan terhadap materi UUD 1945 secara mudah dan tambal-sulam, seakan-akan konsepsi hak uji materiil yang ada di Mahkamah Agung tidak turut

---

<sup>18</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, 2004), hlm. 189.

<sup>19</sup> Bambang Widjojanto, *Melanjutkan Pelembagaan Mahkamah Konstitusi (Usulan Perubahan Terhadap UU RI No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi)*, (Jakarta: Democratic Reform Support Program (DSRP), 2008), hlm. 5-6.

terpengaruh dengan adanya hak uji Mahkamah Konstitusi di sisi yang lain. Perumusan yang demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pendalaman konseptual berkenaan dengan konsepsi hak uji itu sendiri secara komprehensif. *Kedua*, pemisahan kewenangan itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan yang dianut masih didasarkan atas dasar prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan bukan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang mengutamakan mekanisme *check and balances* sebagaimana yang dianut oleh UUD 1945 sebelum mengalami perubahan. Setelah perubahan pertama dan kedua, UUD 1945 telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal. Oleh karena itu, pemisahan antara materi undang-undang tidak seharusnya dilakukan lagi. *Ketiga*, dalam praktik pelaksanaannya nanti secara hipotesis dapat timbul pertentangan substantif antara putusan Mahkamah Agung dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Misalnya, peraturan A dinyatakan oleh Mahkamah Agung bertentangan dengan undang-undang B itu sendiri oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan UUD. Oleh karena itu, sebaiknya, sistem pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Konstitusi diintegrasikan saja dibawah Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, masing-masing Mahkamah dapat memusatkan perhatian pada masalah yang berbeda. **Mahkamah Agung menangani persoalan keadilan dan ketidakadilan bagi warga negara, sedangkan Mahkamah Konstitusi menjamin konstitusionalitas keseluruhan peraturan perundang-undangan.** *Keempat*, pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dijadikan sarana yang membantu mengurangi beban Mahkamah Agung.

Sehingga, reformasi dan peningkatan kinerja Mahkamah Agung sebagai rumah keadilan bagi setiap warga negara dapat segera diwujudkan. Jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah UUD sepenuhnya diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, tentu bebas Mahkamah Agung dapat dikurangi, termasuk upaya menyelesaikan banyaknya tumpukan perkara yang dari waktu ke waktu terus bertambah tanpa mekanisme penyelesaian yang jelas<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Jimly Asshidiqie, *konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH Universitas Indonesia, 2002), hlm.40-41

Maka dari penjelasan pada sub-bab ini, dapat ditarik kesimpulan, bahwa salah satu solusi untuk mengatasi disparitas dan permasalahan wibawa lembaga antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi adalah dengan meniadakan *duality of jurisdiction* pada pengujian peraturan perundang-undangan serta menggunakan sistem satu atap-dua kamar pada pelaksanaan uji materiil peraturan perundang-undangan yang dilimpahkan kepada Mahkamah Konstitusi.

### **E. Ego Sektoral Lembaga**

Tantangan untuk menghadapi ego-sektoral antar lembaga negara seringkali muncul di Indonesia. Tak hanya pada lembaga legislatif maupun eksekutif, hal ini juga terjadi di dalam lembaga yudikatif, seperti halnya pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ego-sektoral dapat diartikan secara harafiah yang bermakna keegoisan atau keangkuhan lembaga yang sama-sama ingin menunjukkan kemandirian dan independensinya masing-masing, sehingga seringkali kebijakan yang dikeluarkan oleh masing-masing lembaga berbeda antara satu dengan lainnya, padahal kebijakan yang berbeda tersebut mengatur dan mengurus hal yang sama. Untuk membahas permasalahan sifat ego-sektoral yang terdapat dalam lembaga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dapat dilihat sedikit di dalam pembahasan sebelumnya mengenai permohonan peninjauan kembali. Dimana dalam hal ini Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan Nomor: 34/PUU-XI/2013 yang di dalam amar putusannya menyatakan bahwa pengajuan permohonan peninjauan kembali dapat dilakukan lebih dari satu kali. Dengan begitu, maka Mahkamah Konstitusi membuka kran untuk masyarakat dalam melakukan peninjauan kembali lebih dari sekali menimbulkan berbagai polemik. Polemik tersebut, baik ditinjau dari aspek kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. Dasar penyusunan amar putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan oleh asas keadilan yang dijunjung tinggi oleh kekuasaan kehakiman dan prinsip negara hukum Indonesia, yang sama-sama bertujuan untuk menegakkan hukum dan keadilan.

Pada perspektif asas, teori, norma dan praktek, hal ini terus memunculkan kontroversi. Pada perspektif filosofis, asas keadilan

tentu saja diperhadapkan dengan kepastian hukum. berdasarkan kepastian hukum, perkara yang berkepanjangan atau tiada akhirnya (PK bisa berkali-kali tanpa batas) bisa menyebabkan keadilan tersandera hingga dapat merugikan pencari keadilan itu sendiri<sup>21</sup>. Kemudian tak berselang berapa lama, Mahkamah Agung mengeluarkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014, yang di dalamnya menyatakan bahwa pengajuan permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana hanya dibatasi sebanyak satu kali. Dari contoh konkrit ini, dapat diketahui bahwa antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung memiliki perbedaan pandangan terhadap substansi dari peninjauan kembali. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi lebih mengedepankan asas keadilan dengan menyesuaikan apa yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, sebagai dasar untuk memutus perkara. Kemudian, Mahkamah Agung mengedepankan kepastian hukum yang berlandaskan pemahaman dalam asas *litis finiri oportet* yang berarti setiap perkara harus ada akhirnya.

Terdapat dua prespektif yang berbeda pula antara produk yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam polemik permohonan peninjauan kembali. Atas dua prespektif yang berbeda tersebut, timbul keadaan yang kurang tertib dalam kepastian hukum dan ketertiban hukum, karena pada realitanya apabila putusan Mahkamah Konstitusi tersebut secara penuh dilaksanakan maka Mahkamah Agung akan menanggung konsekuensi untuk mengadili perkara yang sama secara terus menerus tanpa ada habisnya. Apalagi, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga dapat menghilangkan esensi dan eksistensi dari *novum* suatu perkara. Keberadaan sifat ego-sektoral yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung tertera pada pengeluaran produk hukum mereka yang berupa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 dan SEMA Nomor 7 Tahun 2014, yang pada pokok intinya sama-sama mengatur mengenai peninjauan kembali namun memiliki dasar dan alasan yang berbeda untuk menanggapi keberadaan peninjauan kembali

---

<sup>21</sup> Budi Suhariyanto, *Aspek Hukum Peninjauan Kembali Lebih Dari Satu Kali Dalam Perkara Pidana (Prespektif Penagakan Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum)*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4, No.2, Juli 2015, hlm. 336.

tersebut. Putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur oleh undang-undang adalah bersifat *erga omnes*, serta bersifat final dan mengikat, kemudian sifat dari putusan ini seakan-akan dipertentangkan dengan keberadaan SEMA yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung, yang SEMA tersebut digunakan untuk memberikan petunjuk kepada peradilan yang ada dibawah Mahkamah Agung untuk mengatasi permasalahan peninjauan kembali yang diajukan oleh masyarakat.

#### **F. Telaah Mekanisme Antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi**

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hierarki tersebut, penulis akan melakukan telaah terhadap pasal-pasal yang berhubungan dengan kewenangan melakukan *judicial review* di dalam UUD 1945 dengan peraturan perundang-undangan lain yang menjadi *operational regulation* (peraturan pelaksana) atas delegasi dari UUD 1945 yang perlu disempurnakan, sebagai berikut :

Di dalam naskah asli UUD 1945, Pasal 24 berbunyi:

- (1) *Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang;*
- (2) *Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.*

Pada perubahan ketiga di tahun 2001, ketentuan pada Pasal 24 diubah menjadi:

- (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 dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*

Lalu pada perubahan keempat di tahun 2002, ketentuan pada Pasal 24 ini ditambah dengan satu ayat, dan ditambah tiga pasal lainnya, yaitu Pasal 24B dengan empat ayat di dalamnya yang mengatur mengenai keberadaan Komisi Yudisial dan wewenangnya, dan Pasal 24C yang mengatur mengenai keberadaan Mahkamah Konstitusi dan wewenangnya. Ketentuan Pasal 24 pun menjadi:

- (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 dibawahnya 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.*

Pada pasal baru, yakni pada Pasal 24A yang mengatur tersendiri mengenai Mahkamah Agung berbunyi:

- (1) *Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, **menguji peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang**, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.*
- (2) *Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.*

- (3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan undang-undang.

Kemudian pada Pasal 24C yang mengatur tersendiri mengenai Mahkamah Konstitusi sebagai organ konstitusi baru di Indonesia berbunyi:

- (1) **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.**
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang dari Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim Konstitusi.
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Mencermati uraian tersebut di atas, terdapat suatu perdebatan secara filosofis maupun yuridis terkait dengan pengaturan dalam

Pasal 24 C dengan Pasal 24 A, yang mana jika disebutkan kewenangan diantara dua lembaga tersebut secara luas, terdapat adanya persilangan diantara kewenangan lembaga tersebut. Persilangan kewenangan antar kedua lembaga yudikatif tersebut yang menimbulkan suatu persoalan baik adanya ego sektoral, perbedaan dalam hal pengujian (*judicial review*) dan disparitas dalam putusan, semua ini dikarenakan kedua lembaga tersebut diberikan kewenangan yang sama dalam hal mengadili konflik peraturan yang bersifat abstrak. Mahkamah Konstitusi mengadili konflik peraturan yang bersifat abstrak sekaligus mengadili konflik (sengketa) antar orang atau lembaga yang bersifat konkret. Sedangkan Mahkamah Agung mengadili konflik (sengketa) antar orang atau lembaga yang bersifat konkret sekaligus mengadili konflik antar peraturan yang bersifat abstrak. Meskipun dalam implementasinya terdapat perbedaan, baik dari aspek materiil berkaitan pengujian (pengujian formil dan materiil atau pengujian konstitusional dan legalitas dan aspek formil berkaitan prosedur beracara *judex factie* (pemeriksaan terbuka) dan *judex juris* (pemeriksaan tertutup).

Sehingga dengan demikian, mengacu pada pembahasan sebelumnya, diperlukan adanya linearitas kewenangan pengujian (*judicial review*) terhadap semua peraturan perundang-undangan mulai dari Undang-Undang sampai dengan Peraturan perundang-undangann di bawah Undang-Undang dengan tetap berdasarkan pada prinsip pengujian materiil dan formil serta di dasarkan pada asas-asas umum peradilan yang baik (*algemene beginselen van behoerlijk rechtspraak*), salah satunya prinsip keterbukaan dalam pemeriksaan (*openbaar rechtspraak*) perkara *judicial review* dengan berpegang pada prinsip penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yakni dilakukan secara cepat dan sederhana.



## **BAB III PENUTUP**

Secara tegas telah dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945, bahwa negara Indonesia adalah negara demokrasi yang menganut prinsip negara hukum yang berdasarkan konstitusi. Oleh karenanya mengandung beberapa akibat, yakni yang *pertama*; aturan yang ada dan berlaku tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 selaku konstitusi Indonesia, *kedua*; pemerintahan pada jalannya kehidupan bernegara harus didasarkan pada aturan tertulis yang tidak bertentangan dengan konstitusi, *ketiga*; harus terdapat mekanisme perlindungan hukum pada masyarakat dari aturan yang diberlakukan oleh lembaga pemerintahan yang membentuk aturan. Sehingga, keberadaan lembaga yang melaksanakan mekanisme *judicial review* merupakan konsekuensi logis dari akibat-akibat diatas. Ada dan terbentuknya lembaga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dijadikan sebagai lembaga yang memfasilitasi pencari keadilan dan pelindung konstitusi.

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan segala aspek yang telah dipaparkan di dalam pembahasan, keberadaan *duality of jurisdiction* pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan pengaturan yang tidak ideal. Karena seringkali menimbulkan polemik di dalam masyarakat dan cenderung tidak efektif dan efisien dalam pelaksanaannya. Maka berdasarkan pembahasan masalah di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Penerapan *duality of jurisdiction* dalam pelaksanaan uji materiil peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan pengaturan yang tidak efektif, terutama pada pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang;
2. Pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atau *judicial review* yang ada di dalam kewenangan Mahkamah Agung dinilai penulis sudah tidak sesuai lagi

dengan kebutuhan masyarakat, dikarenakan kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung terlampau banyak, dan dari obesitas kewenangan tersebut dinilai dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja Mahkamah Agung dalam memberikan kebijaksanaan dan dalam memberikan produk hukum kepada masyarakat. Apalagi dalam hal ini, Mahkamah Agung lebih banyak menangani permasalahan dalam ranah *Court of Justice* dan ranah *judex iuris*;

3. Perlunya pengaturan yang lebih tegas dan lebih matang lagi dalam penambahan atau perluasan kewenangan untuk melakukan *judicial review* ke dalam sistem satu lembaga dengan dua kamar pengujian, untuk lebih memudahkan aspek kepastian hukum dan lebih memfokuskan pengujian terhadap aturan terkait. Pengaturan semacam ini, tentu tidak dapat dilakukan melalui suatu undang-undang, namun harus melalui undang-undang dasar selaku konstitusi atau hukum tertinggi dari hukum lainnya.

## **B. Rekomendasi**

Berdasarkan kesimpulan di atas, perlu adanya rekomendasi yang diberikan dengan tujuan untuk menghindari adanya persoalan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, sebagai berikut:

1. Ditiadakannya *duality of jurisdiction* dalam pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia, untuk menghilangkan permasalahan terhadap eksekutabilitas antara putusan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang mempengaruhi kekuatan kepastian hukum dan wibawa lembaga atas kekuatan hukum mengikat yang menaungi putusan *a quo*.
2. Obesitas kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung seharusnya dikurangi, dengan memberikan kewenangan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga tidak lagi ditemukan adanya disparitas putusan. Sehingga dapat ditegaskan bahwa Mahkamah Agung hanya mengadili secara *Court of Justice*, dan Mahkamah Konstitusi hanya mengadili secara *Court of Law*. Dengan demikian,

- antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dapat memiliki independensi yang lebih kuat tanpa harus melihat pertimbangan masing-masing lembaga dalam mengeluarkan produk hukum, karena antara kewenangan serta tugas dan fungsinya berbeda satu sama lain. Saran ini, juga dirasa dapat mengurangi bahkan menghilangkan ego-sektoral lembaga antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi;
3. Perlunya untuk melakukan amandemen kelima terhadap Undang-Undang Dasar 1945 terkait dengan Pasal 24A dan Pasal 24C (reformulasi ulang) pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, dengan memberikan kewenangan *judicial review* sepenuhnya kepada Mahkamah Konstitusi dalam satu atap sebagai satu-satunya lembaga yang melaksanakan *judicial review* terhadap semua peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Artikel

- Alder, John, (1989), *Constitutional & Administrative Law*, Macmillan Education Ltd, London.
- Amsari, Feri, (2011), *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Angkouw, Kevin, *Fungsi Mahkamah Agung Sebagai Pengawas Internal Tugas Hakim Dalam Proses Peradilan*, Jurnal Lex Administratum, Vol.II, No.2, April-Juni 2014.
- Asshidiqie, Jimly, (2004), *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta.
- , (2006), *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konpress, Jakarta.
- , (2010), *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara*, PT. Sinar Grafika, Jakarta.

- , (2012), *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, PT. Sinar Grafika, Jakarta.
- Asshidiqie, Jimly, Ali Safa'at, (2006), *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Asshidiqie, Jimly, Ahmad Syahrizal, (2012) *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*, PT. Sinar Grafika, Jakarta.
- Atmadja Gede, I Dewa, (2010), *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang.
- Buyung Nasution, Adnan, (2007), *Arus Pemikiran Konstitusionalisme: Hukum dan Peradilan*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta.
- Effendi, Maftuh, (2013), *Kewenangan Uji Materiil Peraturan Perundang-Undangan Dibawah Mahkamah Agung: Kajian Tentang Putusan Mahkamah Agung Tahun 2005-2011*, Puslitbang Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta.
- Hamid A. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- , (1990) *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Negara)*, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Hamidi, Jazim, (2006), *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Hajri, Wira Atma, Rahdiansyah, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia: Persoalan dan Jalan Keluarnya*, Jurnal UIR Law Review, Vol. 2, No. 1, April 2018.
- Harahap, M.Yahya, (2008), *Kekuasaan Mahkamah Agung, Pemeriksaan Kasasi, dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, PT. Sinar Grafika, Jakarta.
- Hasil Penelitian Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) FH Universitas Andalas, 2010, *Perkembangan*

- Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif).*
- Hasil Penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2014, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan.*
- Hendrianto, Stefanus, (2018), *Comparative Constitutionalism in Muslim Majority State: Law and Politics of Constitutional Courts, Indonesia and The Search for Judicial Heroes*, Routledge, New York.
- Indrati, Maria Farida, (2007), *Ilmu Perundang-Undangan 1 (jenis, fungsi, materi muatan)*, Kanisius, Yogyakarta.
- Jamin, Mohammad, *Teori Hukum Prismatic Sebagai Ihktiar Mewujudkan Pluralisme Hukum Nasional di Indonesia*, Jurnal Prasada, Vo. 4, No. 1, Maret 2017.
- Kelsen, Hans, (1949), *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Anders Wedberg, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Kolondam, Daniel, *Peninjauan Kembali Terhadap Putusan Mutlak Dalam Praktek Perkara Perdata*, Jurnal Lex Privatum Vol. VI, No. 2, April 2018.
- Mahmud Marzuki, Peter, (2005), *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Manan, Bagir, (1995), *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, LPPM Universitas Islam Bandung, Bandung.
- Martosoewigno, Sri Sumantri, (1986), *Hak Menguji Materil di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- MD, Mahfud, *Titik Singgung Wewenang antara MA dan MK (Authority Connectivity of Supreme Court and Constitutional Court)*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4, No. 1, Juni 2015
- Nawiasky, Hans, (1948), *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln, Benziger.
- Polamolo, Susanto, *"Nalar Fenomenologi": Mahkamah Konstitusi dalam Pusaran Kekuadaan dan Bahaya Krisis Weltanschauung*, Jurnal Konstitusi, Vol. 11, No. 2, Juni 2014.
- Putra, Antoni, *Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 15, No. 2, Juli 2018.

- Rosadi, Edi, *Putusan Hakim Yang Berkeadilan*, Jurnal Hukum Badamai, Vol. 1, No. 1, April 2016.
- Silalahi, Doni, *Kewenangan Yudisial Review Mahkamah Agung Terhadap Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang*, Jurnal Untan, Vol. 3, No. 3, 2016.
- Simamora, Janpatar, *Analisa Yuridis Terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 25, No. 3, Oktober 2013.
- Soebechi, Iman, (2016), *Hak Uji Materiil*, PT. Sinar Grafika, Jakarta.
- Soedirjo, (1987), *Mahkamah Agung: Uraian Singkat tentang Kedudukan, Susunan dan Kekuasaannya Menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985*, PT. Media Sarana Press, Jakarta.
- Suhariyanto, Budi, *Aspek Hukum Peninjauan Kembali Lebih Dari Satu Kali Dalam Perkara Pidana (Prespektif Penagakan Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum)*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4, No.2, Juli 2015.
- Strong, C.F, (1996) *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, Penerbit Nusa Media, Bandung diterjemahkan dari karya C.F. Strong, *Modern Political Constitutiions: An Introduction to the Comparative Study of Their Existing Form*, The English Book Society and Sidwick & Jackson Limited, London.
- Syahuri, Taufiqurrahman, dkk, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI,
- Widjojanto, Bambang, *Melanjutkan Pelembagaan Mahkamah Konstitusi (Usulan Perubahan Terhadap UU RI No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi)*, (Jakarta: Democratic Reform Support Program (DSRP), 2008).

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan, dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung

- Indonesia. (Lembaran Negara Nomor 30 Tahun 1950 halaman 39).
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. (Lembaran Negara Nomor 74 Tahun 1970).
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Hukum Acara Pidana (KUHAP). (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76).
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. (Tambahan Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 3316).
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 98).
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. (Tambahan Lembaran Negara Nomor 4358).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. (Tambahan Lembaran Negara Nomor 4359).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389)
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. (Tambahan Lembaran Negara Nomor 4958).
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Kekuasaan Kehakiman. (Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076).
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Mahkamah Konstitusi. (Tambahan Lembaran Negara Nomor 5226).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82).
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. (Tambahan Lembaran Negara Nomor 6109).
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana.

**Putusan**

Putusan Mahkamah Agung Nomor 15.P/HUM/2009.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 16.P/HUM/2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 110-111-112-113/PUU-VII/2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 34/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 93/PUU-XV/2017.



**REKONSTRUKSI KELEMBAGAAN MAJELIS  
PERMUSYAWARATAN RAKYAT MELALUI INTRA-PARLIAMENT  
CHECKS AND BALANCES DALAM PENYELENGGARAAN  
SISTEM HUKUM PANCASILA**

**Oleh:**

**Reggy Dio Geo Fanny & I Wayan Bhayu Eka Pratama  
(Universitas Gadjah Mada)**

**ABSTRAKSI**

Pancasila sebagai sebuah sistem hukum tidak terlepas dari hubungannya dengan tata peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya UUD NRI 1945 sebagai dasar hukum dan UU sebagai peraturan pelaksana. Sebagai sebuah peraturan pelaksana, UU haruslah dibuat dengan baik dan tidak bertentangan dengan isi UUD NRI 1945. Untuk mewujudkan hal tersebut, tata cara pembentukan dan organ pembentuk UU harus diatur secara jelas, saling melengkapi, dan memiliki fungsi pelaksana prinsip *checks and balances*.

Kondisi di Indonesia, DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan yang salah satunya memiliki fungsi legislasi, saling memiliki ketimpangan dalam kewenangannya. Di sisi lain, terdapat MPR sebagai lembaga yang terdiri dari DPR dan DPD juga memiliki fungsi legislasi terhadap UUD NRI 1945. Dari permasalahan ketimpangan kewenangan tersebut, pelaksanaan prinsip *checks and balances* dalam lembaga legislatif menjadi tidak efektif dan mengakibatkan kerancuan dalam sistem parlemen di Indonesia, apakah menganut sistem unikameralisme yang hanya diisi DPR, bikameralisme yaitu DPR dan DPD, atau bahkan trikameralisme dengan mengikutsertakan MPR.

Penulisan ini bertujuan untuk menganalisis struktur kelembagaan legislatif terhadap pola pembentukan hukum di Indonesia, yang dalam konteks ini lebih Penulis titik beratkan pada UU sebagai tolok ukur permasalahan. Kemudian dari hasil analisis tersebut, Penulis tarik implikasinya terhadap Sistem Hukum Pancasila yang dianut oleh Indonesia, dan terakhir akan Penulis jabarkan solusi atas

permasalahan-permasalahan tersebut sesuai dengan aktualisasi Sistem Hukum Pancasila yang efektif dan holistik.

**Kata Kunci:** Parlemen, MPR, DPR, DPD, Perwakilan, Legislatif

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Berbicara mengenai Sistem Hukum Pancasila tidak lepas dari hubungannya dengan tata peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai dasar hukum dan Undang-Undang (UU) sebagai peraturan pelaksana. UUD NRI 1945 sebagai hierarki tertinggi dalam tata peraturan perundang-undangan, perlu suatu UU sebagai peraturan pelaksanaannya. Begitu pula UU, seharusnya dibuat dengan baik sehingga dapat mengakomodir kepentingan seluruh warga negara dan isinya tidak bertentangan dengan Pancasila serta UUD NRI 1945 sebagai pengejawantahannya. Sesuai sila keempat Pancasila dapat diketahui bahwa tata cara mengakomodir seluruh kepentingan dapat dilakukan dengan cara musyawarah dalam menentukan keputusan, dalam hal ini termasuk juga pembuatan UU di Indonesia sebagai sebuah keputusan nasional. Sehingga, mengacu pada Sistem Hukum Pancasila, cara lembaga legislatif dalam membuat UU haruslah dapat mengakomodir segala kepentingan secara nasional dan mencerminkan nilai-nilai Pancasila.

Kondisi ketatanegaraan Indonesia saat ini menempatkan dua lembaga perwakilan, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Pasal 19-21 UUD NRI 1945 dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Pasal 22C-22D UUD NRI 1945. Lembaga perwakilan menurut Efriza memiliki dua fungsi utama, yakni sebagai lembaga pembentuk undang-undang (*a law-making institution*) dan sebagai badan perwakilan konstituen (*a representative assembly*).<sup>1</sup> DPR sesuai Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945 memiliki tiga fungsi, yang salah satunya adalah fungsi legislasi (pembentukan UU).<sup>2</sup> Fungsi legislasi juga diatur secara eksplisit dalam Pasal 20 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan pembentukan UU. Dalam membentuk UU tersebut, DPR harus mendapat persetujuan bersama dengan

---

<sup>1</sup> Efriza, 2014, *Studi Parlemen Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, SETARA PRESS, Malang, hlm 67.

<sup>2</sup> Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945.

Presiden.<sup>3</sup> Sedangkan, kewenangan DPD terkait dengan fungsi legislasi diatur dalam pasal 22D. DPD berwenang mengajukan kepada DPR dan ikut membahas rancangan undang-undang (RUU) berkaitan dengan aspek kedaerahan.<sup>4</sup> Selain itu, DPD juga berwenang memberikan pertimbangan RUU berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.<sup>5</sup> Jika dilihat dari sisi kewenangannya secara konstitusional untuk membentuk UU, terdapat perbedaan diantara keduanya. DPR memiliki kewenangan untuk melaksanakan proses pembentukan UU dari awal sampai akhir. Sedangkan DPD memiliki kewenangan secara terbatas hanya berkaitan dengan aspek kedaerahan, serta tidak memiliki kewenangan pengambilan keputusan.

Di sisi lain, jika UUD NRI 1945 dihitung sebagai produk legislatif, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga yang menjalankan fungsi legislasi. Fungsi legislasi yang dimaksud adalah mengubah dan menetapkan UUD sesuai Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945. Jika dilihat dari sudut pandang yuridis, maka sebenarnya terdapat tiga lembaga negara yang diatur secara konstitusional dengan kewenangan berbeda, tetapi sama-sama menjalankan fungsi legislasi. Struktur seperti ini sejatinya dapat menimbulkan kerancuan, apakah sebenarnya Indonesia menganut sistem parlemen satu kamar (unikameral), dua kamar (bikameralisme), atau tiga kamar (trikameralisme). Dapat dianggap unikameral karena DPR memegang kekuasaan pembentukan UU secara murni dan konstitusional. Dianggap bikameral karena terdapat kelembagaan DPD sebagai lembaga yang ikut membentuk UU, namun secara terbatas. Sedangkan dianggap trikameral karena sejatinya terdapat tiga lembaga negara yang memerankan fungsi legislasi dalam UUD NRI 1945.

Implikasi lebih lanjut dari kerancuan lembaga legislatif dalam ketatanegaraan Indonesia adalah pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai pembentuk UU. Perbedaan derajat kewenangan antara DPR dan DPD dalam pembentukan UU dapat berpengaruh pada pelaksanaan *checks and balances* yang efektif diantara keduanya. Misalnya, DPD pernah tidak dilibatkan dalam perumusan UU

---

<sup>3</sup> Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945.

<sup>4</sup> Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945.

<sup>5</sup> Pasal 22D auat (2) UUD NRI 1945.

berkaitan dengan daerah yakni UU Desa.<sup>6</sup> Padahal saat itu telah terdapat Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang menguatkan DPD terkait kewenangan ikut membahas sampai sebelum tahap persetujuan bersama.<sup>7</sup>

Dalam memecahkan masalah ini, Penulis menawarkan solusi berupa rekonstruksi kelembagaan legislatif, yang secara tidak langsung akan memurnikan fungsi lembaga legislasi. Pembahasan dalam tulisan ini Penulis bagi menjadi tiga buah rumusan masalah: *Rumusan masalah pertama*, Penulis akan menjabarkan kondisi *status quo* lembaga perwakilan Indonesia dalam proses pembentukan UU ditinjau dari pelaksanaan prinsip *checks and balances*. *Rumusan masalah kedua*, Penulis akan mengemukakan ide pokok sekaligus dasar bagaimana bentuk kelembagaan serta struktur lembaga legislatif yang ideal. *Rumusan masalah ketiga*, Penulis akan menjelaskan implementasi prinsip *checks and balances* dalam lembaga legislatif. Penulis akan membahas keseluruhan pembahasan tersebut dengan tulisan yang berjudul: **“Rekonstruksi Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui *Intra-Parliament Checks and Balances* dalam Penyelenggaraan Sistem Hukum Pancasila”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, Penulis mengangkat beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kewenangan Lembaga Perwakilan dalam proses pembentukan Undang-Undang ditinjau dari pelaksanaan prinsip *checks and balances*?
2. Bagaimana Lembaga Legislatif yang Ideal dalam Pembentukan Undang-Undang sesuai Sistem Hukum Pancasila?
3. Bagaimana Implementasi prinsip *Intra-Parliament Checks and Balances* antar Kamar Lembaga Legislatif?

---

<sup>6</sup> Enny Nurbaningsih, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 27, No. 1, Februari 2015, hlm. 4.

<sup>7</sup> Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, hlm. 246.

### **C. Tujuan Penulisan**

Tujuan Penulis menulis karya tulis ilmiah ini, secara subyektif adalah dalam rangka mengikuti Kompetisi Karya Tulis Ilmiah dengan tema “Penyempurnaan Sistem Hukum dan Penataan Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan Pancasila” yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Sedangkan tujuan secara obyektif dari penulisan, merujuk pada tiga rumusan masalah: *Pertama*, untuk mengidentifikasi dan mengetahui kewenangan lembaga perwakilan dalam proses pembentukan Undang-Undang ditinjau dari pelaksanaan prinsip *checks and balances*. *Kedua*, untuk merumuskan lembaga legislatif yang ideal dalam pembentukan Undang-Undang sesuai Sistem Hukum Pancasila. *Ketiga*, untuk menjabarkan implementasi prinsip *Intra-Parliament Checks and Balances* antar kamar lembaga legislatif.

### **D. Manfaat Penulisan**

Manfaat penelitian ini dapat ditinjau dari dua segi yang saling berkaitan yaitu segi teoritis dan segi praktis. Adapun manfaat dari Penulisan ini adalah sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara.

#### **2. Manfaat Praktis**

Penulisan ini diharapkan berguna bagi masyarakat luas untuk menambah wawasan dan pengetahuan mengenai kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam suatu Sistem Hukum Pancasila.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Tinjauan Umum atas Lembaga Perwakilan

Pandangan antara John Locke dan Montesquieu mengenai teori pemisahan kekuasaan memiliki perbedaan.<sup>8</sup> Namun, dalam hal cabang kekuasaan untuk membentuk peraturan bagi warga negara, mereka berpandangan sama, yakni adanya cabang kekuasaan legislatif. Kekuasaan membentuk peraturan dan lembaga perwakilan merupakan dua hal yang tidak terpisahkan dari Teori Kedaulatan Rakyat. Kedaulatan rakyat menurut Nazriyah merupakan salah satu dari lima teori kedaulatan dalam ilmu hukum.<sup>9</sup> Teori Kedaulatan Rakyat menetapkan bahwa kehendak rakyat merupakan kekuasaan tertinggi, sehingga segala aturan dan kekuasaan tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat.<sup>10</sup> Hal ini sejalan dengan sistem pemerintahan yang berdasarkan demokrasi. Demokrasi menurut Abraham Lincoln adalah *government of, by and for the people*. Demokrasi menurut pandangan Sri Soemantri<sup>11</sup>:

Demokrasi dapat dilihat dari dua segi, demokrasi arti formal dan demokrasi arti materiil. Demokrasi dalam arti materiil adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara. Sedangkan demokrasi formil adalah cara melaksanakan demokrasi itu sendiri. Ada dua cara yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan.

Pengertian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan demokrasi dapat dilaksanakan melalui perwakilan-perwakilan dari warga negara. Inilah latar belakang mengapa lembaga perwakilan lahir dan diperlukan dalam negara yang menganut demokrasi. Di sisi lain, Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana diatur secara

---

<sup>8</sup> Pemikiran mengenai cabang kekuasaan dikemukakan pertama kali oleh John Locke yang terdiri dari Eksekutif, Legislatif dan Federatif. Sedangkan Montesquieu mengemukakan teori cabang kekuasaan yang dikenal dengan Trias Politica (Eksekutif, Legislatif, Yudikatif) dalam bukunya yang berjudul *L'esprit de Lois* (1748).

<sup>9</sup> Riri Nazriyah, 2007, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan MPR RI*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 31-32.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 32-33.

<sup>11</sup> Sri Soemantri M, 1989, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 3.

konstitusional,<sup>12</sup> harus mendasarkan segala tindakan pada hukum yang berlaku. Berdasarkan teori kedaulatan rakyat, demokrasi dan paham negara hukum, untuk membentuk suatu tatanan kehidupan diperlukan aturan-aturan hukum yang akan dibentuk sesuai dengan kehendak rakyat dengan mengakomodir aspirasi seluruh rakyat melalui lembaga perwakilan.

Lembaga perwakilan untuk membentuk peraturan dalam sebuah negara dikonstruksikan dalam parlemen. Menurut Ali Syafaat dikutip dari tulisan Widayati,<sup>13</sup> "Parlemen" berasal dari bahasa Latin "*parliamentum*" atau bahasa Perancis "*parler*", yang dapat diartikan sebagai suatu tempat atau badan dimana para wakil rakyat berbicara satu sama lain untuk membicarakan hal-hal yang penting bagi rakyat. Parlemen dalam sistem demokrasi modern merupakan wakil rakyat, yang pada umumnya bertugas membuat UU dan mengawasi jalannya pemerintahan, dan fungsi-fungsi lain yang berbeda-beda pada setiap negara.<sup>14</sup> Sebagaimana ditulis oleh David Beetham, "*As the elected body that represents society in all its diversity, parliaments have a unique responsibility for reconciling the conflicting interests and expectations of different groups and communities through the democratic means of dialogue and compromise*".<sup>15</sup>

Pemikiran-pemikiran tersebut memberikan definisi bahwa lembaga perwakilan yang dikonstruksikan dalam sebuah parlemen berasal dari berbagai kelompok maupun berbagai kepentingan yang menjadi representasi dari masyarakat. Selanjutnya, parlemen atau lembaga perwakilan yang bertugas untuk mengagregasikan kepentingan masyarakat yang majemuk tersebut.

## **B. Tinjauan Umum atas Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Naskah asli UUD 1945 menyebutkan bahwa MPR merupakan lembaga penyelenggara kedaulatan rakyat.<sup>16</sup> Pada saat berlakunya UUD 1945, MPR sebagai lembaga yang memegang kekuasaan kedaulatan rakyat berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara.

---

<sup>12</sup> Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

<sup>13</sup> Widayati, 2015, "Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia", *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 44, No. 4, Oktober 2015, hlm. 416.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> David Beetham, 2006, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century*, Inter-Parliamentary Union, Switzerland, hlm. 1.

<sup>16</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan).



Keanggotaan MPR sebelum perubahan terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan.<sup>17</sup> Dinamika yang terjadi dalam negara Indonesia sempat menyebabkan pergantian UUD 1945 dengan konstitusi lainnya. Salah satu perubahan paling mendasar bagi kelembagaan MPR adalah pada saat tuntutan reformasi untuk melaksanakan perubahan UUD 1945.

Setelah amandemen, MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi. Kedaulatan rakyat dijalankan sepenuhnya berdasarkan UUD NRI 1945 dan kedudukan MPR sejajar dengan lembaga negara lainnya. Konsep dan gagasan untuk meniadakan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan menjadikannya sejajar dengan lembaga negara lain dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa tidak hanya MPR sebagai lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>18</sup> Kewenangan konstitusional MPR menjadi terbatas hanya pada 3 (tiga) hal, yakni; mengubah dan menetapkan konstitusi, melantik presiden, memberhentikan presiden sesuai dengan aturan dalam UUD NRI 1945.<sup>19</sup> Selain itu, melalui Forum Permusyawaratan Sidang-Sidang MPR periode 1999-2004, kedudukan Ketetapan MPR/MPRS dari tahun 1960-2002 yang merupakan produk hukum MPR ditinjau kembali.<sup>20</sup> Sejalan dengan amandemen UUD 1945, kelembagaan serta keanggotaan MPR juga mengalami perubahan yang cukup signifikan. Dimana MPR tidak lagi berisikan Utusan Golongan (UG), namun terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Berbeda dengan dua lembaga tersebut yang merupakan lembaga perwakilan, MPR merupakan lembaga permusyawaratan dengan cita dan tujuan untuk menciptakan manifestasi seluruh rakyat Indonesia.

Dilihat dari kewenangan MPR yang bersifat tetap, maka MPR merupakan lembaga negara, bukan sebuah forum ataupun *joint session* seperti *Congress* di Amerika Serikat. Kedudukan antara MPR, DPR, dan DPD merupakan lembaga yang mandiri dengan masing-masing memiliki kewenangan dan fungsi diatur dalam UUD

---

<sup>17</sup> Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan).

<sup>18</sup> Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm 83.

<sup>19</sup> Pasal 3 UUD NRI 1945.

<sup>20</sup> Setjen MPR RI, 2017, *Buku Panduan Pemasarakatan UUD NRI 1945*, Setjen MPR RI, Jakarta, hlm 213.

NRI 1945 serta UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD.

### **C. Tinjauan Umum atas Prinsip *Checks and Balances***

*Checks and balances* atau saling mengawasi dan mengimbangi merupakan salah satu aturan tidak tertulis yang menjadi prinsip dalam hukum tata negara, khususnya terkait dengan lembaga negara. Prinsip *checks and balances* diartikan sebagai prinsip ketatanegaraan yang menghendaki agar kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain.<sup>21</sup> Menurut Munir Fuady,<sup>22</sup> prinsip *checks and balances* ini dapat dilakukan oleh lembaga negara melalui cara-cara, sebagai berikut:

- 1) Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan kepada lebih dari satu lembaga, misalnya kewenangan pembuatan undang-undang diberikan kepada pemerintah dan parlemen;
- 2) Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga, misalnya eksekutif dan legislatif;
- 3) Upaya hukum *impeachment* lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya;
- 4) Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga negara lainnya, seperti eksekutif diawasi oleh legislatif;
- 5) Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Untuk mewujudkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara, lembaga negara harus diberikan instrumen tertentu. Instrumen tersebut dapat berupa dilekatkannya suatu kewenangan atau pengaturan hukum. Baru kemudian, prinsip tersebut bisa diimplementasikan. Dalam ketatanegaraan Indonesia, sejatinya prinsip *checks and balances* lebih banyak dilakukan lintas cabang kekuasaan negara. Seperti kewenangan Presiden untuk mengusulkan RUU sampai kepada tahap persetujuan bersama DPR. Pengaturan secara konstitusional dalam praktik lain contohnya

---

<sup>21</sup> Sunarto, "Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016, hlm. 159.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 160.

dalam hal Presiden mengangkat duta besar dengan memperhatikan pertimbangan DPR.<sup>23</sup>

Prinsip *checks and balances* sejatinya tidak terbatas dilakukan antar lembaga negara saja, terdapat praktik untuk menerapkan prinsip ini dalam suatu lembaga sejenis (intra-lembaga). Praktik yang terjadi di Indonesia ialah antara DPR dan DPD dalam hal menjalankan fungsi legislasi, walaupun DPD sendiri tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif,<sup>24</sup> Praktik lain terjadi ketika perumusan RUU APBN (fungsi anggaran) DPR memperhatikan pertimbangan DPD. Di negara lain, Singapura menerapkan sistem pengawasan dalam kekuasaan parlemennya yang disebut sebagai *intra-branch checks*. Dalam parlemen Singapura, terdapat *Presidential Council for Minority Rights* yang merupakan sebuah lembaga untuk menjalankan fungsi quasi kamar kedua<sup>25</sup> dan berwenang untuk memberikan tinjauan terhadap UU yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat minoritas.<sup>26</sup>

Mendasarkan pada hal tersebut, maka konsep saling mengawasi dan saling mengimbangi sebenarnya dapat juga dilakukan intra lembaga negara. Dalam tulisan ini, Penulis menggunakan istilah "*intra-parliament checks and balances*" untuk mendefinisikan mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi antar kamar dalam parlemen.

#### **D. Tinjauan Umum atas Sistem Hukum Pancasila**

Kata sistem berasal dari bahasa Yunani, *σύστημα* (*systema*), yang berarti suatu kesatuan komponen/elemen yang saling berhubungan dan memiliki satu tujuan.<sup>27</sup> Sehingga secara garis besar, sistem hukum adalah suatu kesatuan hukum yang saling berhubungan dan memiliki satu tujuan. Mengutip pendapat Lawrence Friedman, sistem hukum adalah tiga elemen dasar hukum yang baik dan efektif. Ketiga elemen sistem hukum tersebut adalah struktur hukum (*structure of the legal system*), substansi hukum

---

<sup>23</sup> Pasal 13 ayat (1) UUD NRI 1945.

<sup>24</sup> Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 257.

<sup>25</sup> Kevin YL Tan. 1999. *The Singapore Legal System*, Singapore University Press, Singapura, hlm. 101.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Henry George Liddell dan Robert Scott, "A Greek-English Lexicon", Perseus Digits Library, diakses dari <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.04.0057%3Aentry%3Dsu%2Fsthma>, pada 23 Juni 2019.

(*substance of legal system*) dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>28</sup> Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi hukum positif, dan budaya hukum merupakan nilai/hukum yang hidup (*living law*) dan dianut dalam suatu masyarakat.<sup>29</sup>

Namun, Penulis berpendapat bahwa pendapat Lawrence Friedman kurang sempurna. Menurut Sudikno, sistem hukum adalah bagian-bagian/unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain,<sup>30</sup> sehingga “tata cara pembuatan substansi hukum”<sup>31</sup> sebenarnya termasuk dalam sistem hukum itu sendiri, karena proses/tata cara/metode lembaga pembentuk hukum dalam membuat substansi hukum berdasarkan budaya hukum yang ada dalam masyarakat, pasti memiliki dampak pada sebuah Sistem Hukum. Tata cara dalam membuat hukum yang baik akan melahirkan hukum yang baik, hal tersebut menunjukkan bahwa tata cara pembuatan hukum oleh lembaga legislatif merupakan elemen dari Sistem Hukum itu sendiri.

Dalam konteks Negara Indonesia, tata cara pembuatan substansi hukum tercermin dalam nilai inti Pancasila itu sendiri, yaitu gotong royong.<sup>32</sup> Gotong royong menunjukkan bahwa negara bukanlah beban yang dipikul oleh seorang manusia saja, melainkan dipangku oleh segala golongan.<sup>33</sup> Lebih tepatnya, jika merujuk pada sila keempat Pancasila, setiap keputusan yang dihasilkan berkaitan dengan kepentingan Negara Indonesia haruslah dilakukan dengan musyawarah yang melibatkan rakyat.<sup>34</sup> Namun, karena rakyat jumlahnya sangat banyak dan tidak mungkin diikuti seluruhnya, demokrasi kita dilakukan melalui wakil-wakil rakyat<sup>35</sup> dalam sebuah lembaga perwakilan. Sehingga, tata cara pembuatan kebijakan maupun hukum di Indonesia sesuai Pancasila haruslah melalui cara

---

<sup>28</sup> Lawrence Friedman M, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, hlm. 14-15.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Mertokusumo, Sudikno, 2010, *Mengenal Hukum – Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 159.

<sup>31</sup> Tata cara disini adalah metode yang digunakan oleh lembaga legislatif supaya hukum yang dibuat sesuai dengan ketentuan/tata cara nilai yang dibawa oleh budaya hukum.

<sup>32</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998, *Risalah Sidang Badan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945- 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 82.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

<sup>34</sup> H. Sunoto, 1985, *Filsafat Sosial dan Politik Pancasila*, Andi Offset, Yogyakarta, hlm. 55.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 55-56.

musyawarah yang melibatkan seluruh pihak/golongan rakyat untuk mencapai mufakat. Jika sudah diusahakan demikian tidak berhasil, barulah dilaksanakan mengadakan pungutan suara.<sup>36</sup>

Oleh karena sistem hukum yang ada di Indonesia menempatkan Pancasila sebagai norma dasar (*grundnorm*), maka Sistem hukum di Indonesia adalah sistem hukum yang Pancasila (Sistem Hukum Pancasila). Jika Penulis jabarkan lebih rinci sesuai dengan teori-teori di atas, Sistem Hukum Pancasila adalah sebuah sistem hukum dimana struktur hukum (aparatus penegak hukum) bertindak dengan pedoman substansi hukum (peraturan perundang-undangan) yang dibuat oleh lembaga berwenang dengan tata cara yang baik (musyawarah yang dapat melibatkan/mewakili segala pihak/golongan rakyat) dan isinya merupakan pengejawantahan dari budaya hukum (Pancasila).

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 73.

## BAB III METODOLOGI PENELITIAN

### A. Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian jenis kualitatif. Dimana, penelitian kualitatif adalah penelitian yang berusaha untuk mengangkat secara ideografis berbagai fenomena dan realitas sosial.<sup>37</sup> Metode penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini adalah metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.<sup>38</sup> Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum.

Tulisan ini juga akan dibahas berdasarkan teori-teori hukum (*legal theories*). Teori-teori hukum tersebut dapat dibedakan dalam dua perspektif yaitu teori hukum normatif (*normative legal theory*) dan teori hukum empirik (*empirical legal theory*).<sup>39</sup> Selain itu, dalam melakukan penulisan hukum ini Penulis menggunakan setidaknya dua macam pendekatan yakni, pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan undang-undang atau peraturan-peraturan lain yang dirasa berkaitan (*statute approach*).

### B. Jenis Data

Penulis dalam penelitian ini akan menggambarkan dan mengidentifikasi suatu permasalahan dengan cara mencari dan mengumpulkan data serta informasi untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang akan diteliti. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, sehingga data yang dikumpulkan adalah data sekunder.<sup>40</sup> Data sekunder adalah sumber data yang tidak langsung

---

<sup>37</sup> Gumilar Rusliwa Somantri, "Memahami Metode Kualitatif", *Makara Sosial Humaniora*, Vol. 9, No. 2, Desember 2005, hlm. 64.

<sup>38</sup> Soerjono Soekanto, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13–14.

<sup>39</sup> Fajrul Falaakh, 2014, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 22

<sup>40</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 11.

memberikan data kepada pengumpul data, tetapi melihat orang lain atau dengan dokumen.<sup>41</sup>

### **C. Teknik Pengolahan Data**

Berbagai dokumen atau arsip yang ada dimanfaatkan oleh Penulis sebagai sumber data sekunder lalu disajikan secara deskriptif dan sistematis dalam tulisan ini. Penulis dalam rangka melakukan pengolahan data menggunakan dokumen dan melakukan penelusuran data secara online. Pengolahan data kemudian dilakukan berdasarkan penafsiran (hermeneutika) hukum, yaitu metode penafsiran gramatikal dan sosiologis. Kemudian, hasil yang diperoleh dari penafsiran tersebut disajikan kembali secara deskriptif dalam tulisan ini untuk menjawab rumusan masalah penelitian berkaitan dengan adanya Wakil Golongan dalam sistem perwakilan di Indonesia.

### **D. Teknik Penarikan Kesimpulan**

Penarikan kesimpulan merupakan pemaknaan terhadap data yang telah dikumpulkan dan diarahkan pada pokok permasalahan yang diteliti.<sup>42</sup> Penulis melakukan penarikan kesimpulan berdasarkan hasil penelitian dan dirangkum kembali secara sistematis dan padat dalam sebuah paragraf.

---

<sup>41</sup> Sugiyono, 2013, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung, hlm. 225.

<sup>42</sup> Amiruddin Dan H. Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 164.

## BAB IV PEMBAHASAN

### A. Pengaruh Kewenangan Lembaga Perwakilan di Indonesia terhadap Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

#### 1. Kewenangan Lembaga Perwakilan dalam Pembentukan Undang-Undang

Kelembagaan DPR dan DPD dalam hukum positif diatur dalam UUD NRI 1945 secara konstitusional dan ketentuan lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD (MD3). DPR sesuai Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945, memegang kekuasaan membentuk UU dengan jumlah keanggotaan mencapai 560 orang. Sedangkan DPD diatur dalam Pasal 22D UUD NRI 1945, memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU kepada DPR dan ikut membahas RUU berkaitan dengan aspek kedaerahan. Selain itu, ikut memberikan pertimbangan terhadap RUU berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Jumlah anggota DPD yang secara konstitusional sudah ditetapkan tidak lebih dari sepertiga anggota DPR dan jumlahnya sama setiap provinsi,<sup>43</sup> saat ini diwakili oleh 4 (orang) tiap provinsi dengan jumlah seluruhnya 132 orang.<sup>44</sup>

Mengenai ketentuan pembentukan UU diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dimulai dari proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.<sup>45</sup> Tahap perencanaan dilakukan dengan penyusunan Prolegnas<sup>46</sup> dan dalam UU *a quo* DPD tidak dilibatkan. Namun putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan legitimasi bagi DPD untuk ikut menyusun Prolegnas.<sup>47</sup> Pada tahap penyusunan UU, dilakukan penyampaian usulan RUU baik dari DPR, Presiden maupun usul dari DPD sesuai kewenangannya. Usul RUU dibuat berdasarkan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-

<sup>43</sup> Pasal 22C ayat (2) UUD NRI 1945.

<sup>44</sup> Keanggotaan DPD-RI periode 2014-2019, dirangkum dari laman resmi DPD RI, <http://dpd.go.id/anggota> diakses pada 30 Juni 2019, pk. 11.30.

<sup>45</sup> *Vide* BAB IV-BAB IX Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>46</sup> Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>47</sup> Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, hlm. 248-249.



Undang-an<sup>48</sup> dengan disertai Naskah Akademik. Tahap pembahasan dibagi menjadi dua, yakni Pembahasan Tingkat I dan II dilakukan baik oleh DPR, Presiden sampai kepada tahap persetujuan bersama. Sedangkan DPD dilibatkan dari tahap I dan II. DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan.<sup>49</sup> Untuk tahapan pengesahan dilakukan oleh Presiden selaku kepala negara, serta pengundangan dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Dari keseluruhan proses tersebut, DPD hanya dilibatkan terbatas pada UU yang menyangkut aspek kedaerahan. Pun demikian, DPD tidak memiliki kewenangan untuk mengawal sepenuhnya proses tersebut sampai menjadi UU. DPD walaupun dilibatkan dalam pembahasan sampai tingkat II tetap tidak bisa memastikan bahwa RUU yang diusulkannya bisa menjadi hukum positif. Semua itu akan bergantung pada persetujuan bersama yang dilakukan oleh DPR dan Presiden.

Walaupun masing-masing dikonstruksikan sebagai sebuah lembaga, DPR dan DPD juga dapat dikatakan layaknya kamar dalam parlemen. Keduanya seperti dua kamar yang memiliki kekuatan tidak seimbang atau sering disebut sebagai bikameral asimetris (*weak bicameralism/soft bicameralism*).<sup>50</sup> Sebenarnya, konstruksi dua kamar (bikameral) menurut Dahlan Thaib ialah untuk menghindari monopoli kekuasaan proses legislasi dalam satu kamar dan mencegah pengesahan UU yang cacat atau ceroboh.<sup>51</sup> Namun, dalam konteks Indonesia, DPD sendiri tidak memiliki wewenang sampai bisa mencegah pengesahan UU. DPD dengan kewenangannya saat ini sulit untuk mengimbangi kewenangan dari DPR. Sehingga, sebenarnya DPD hanya mempunyai fungsi quasi-pembentukan UU. Hal ini tidak sesuai dengan fungsi lembaga perwakilan untuk menghubungkan konstituen dengan pemerintahan

---

<sup>48</sup> Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dilampirkan dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>49</sup> Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, hlm. 248.

<sup>50</sup> Saldi Isra, *op. cit.* hlm. 235.

<sup>51</sup> *Ibid.*

nasional,<sup>52</sup> seharusnya kewenangan DPD dapat mengagregasikan kepentingan daerah untuk dipertimbangkan di tingkat nasional.

## 2. Permasalahan dalam Proses Pembentukan Undang-Undang ditinjau dari Prinsip *Checks and Balances*

Walaupun kedudukan antara DPD dan DPR sejajar, namun terdapat perbedaan peran dalam tahapannya. Dikarenakan DPD tidak mempunyai hak secara politik untuk menentukan keputusan RUU menjadi UU, DPR cenderung mendominasi proses pembentukan UU. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi *checks and balances* antara DPR dan DPD dalam proses pembentukan UU tidak berjalan. Jika dimaknai dari kewenangannya, berdasarkan struktur ketatanegaraan saat ini hanya DPR lah yang merupakan lembaga legislatif.

Contoh yang menggambarkan DPD tidak bisa berbuat banyak untuk mengimbangi DPR terjadi pada putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Dalam putusan *a quo*, kewenangan DPD diperkuat dengan menganggap RUU usul DPD setara seperti RUU usul DPR dan Pemerintah. Selain itu DPD juga diberi kewenangan ikut membahas RUU berkaitan dengan aspek daerah sampai tahap pembahasan II sebelum tahap persetujuan bersama DPR dan Presiden. Menurut Enny dalam tulisannya terkait implikasi putusan *a quo*<sup>53</sup>:

Putusan MK yang bersifat final dan mengikat seharusnya langsung mengikat para pihak pada saat putusan tersebut dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum. DPR tidak mempertimbangkan aspek hukum ini karena pasca putusan MK beberapa UU disahkan tanpa pelibatan DPD, misalnya UU Desa.

Berdasarkan pendapat di atas, DPR mereduksi kewenangan DPD secara tidak langsung. DPD seharusnya dapat ikut membahas UU tersebut, apalagi UU Desa menyangkut kepentingan daerah. Walaupun saat ini putusan *a quo* telah dilaksanakan. Namun terdapat rentang waktu dimana DPR tidak menjalankan putusan MK tersebut. Hal tersebut membuktikan bahwa posisi DPR yang cenderung kuat, dapat memungkinkan tidak terlaksananya prinsip *check and balances* yang ideal.

---

<sup>52</sup> Efriza, *loc. cit.*

<sup>53</sup> Enny Nurbaningsih, *loc. cit.*

DPR sebagai lembaga perwakilan, keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum dan dicalonkan oleh partai politik peserta pemilihan umum.<sup>54</sup> Dalam menjalankan tugasnya, anggota DPR tergabung dalam fraksi-fraksi partai politik,<sup>55</sup> sehingga anggota DPR juga harus memperjuangkan aspirasi yang sesuai dengan orientasi partai politiknya. Sehingga, terdapat kemungkinan dimana DPR lebih mementingkan partainya.<sup>56</sup> Kepentingan partai politik yang dibawa oleh DPR bisa menjadi hambatan untuk memberikan ruang pada DPD. Anggota DPR nampaknya terikat terhadap keputusan partai/fraksi. Sehingga hal ini juga berimplikasi pada porsi perwakilan terhadap konstituennya. Selain faktor kepentingan partai politik yang membatasi, anggota DPR berada dibawah bayang-bayang kepentingan partai politik karena partai politik memiliki hak *recall* terhadap mereka.

Hak *recall* atau disebut sebagai pemberhentian antarwaktu secara spesifik diatur dalam Pasal 239 hingga 241 UU MD3. Salah satu alasan yang disebutkan untuk anggota DPR berhenti antarwaktu adalah diberhentikan dengan diusulkan oleh partai politik.<sup>57</sup> Pengajuan pemberhentian juga terkesan sangat mudah, dimana partai politik hanya perlu mengusulkannya kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden.<sup>58</sup> Presiden dan DPR dalam hal ini sifatnya hanya administratif, keduanya tidak bisa menolak usul tersebut. Menurut Laica Marzuki, *hak recall* cenderung menjadikan parpol dominan terhadap anggota partainya sehingga anggota dewan lebih mementingkan kepentingan partai politik daripada membawakan aspirasi rakyat.<sup>59</sup>

DPR yang terlalu cenderung kepada kepentingan partai politik akan mengurangi ruang perhatian terhadap kepentingan lain. Padahal kepentingan partai politik bukanlah satu-satunya hal yang harus direpresentasikan oleh suatu lembaga perwakilan. Hal ini berimplikasi pada dimungkinkannya kepentingan yang menyangkut

---

<sup>54</sup> Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945.

<sup>55</sup> Pasal 82 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, dan DPD.

<sup>56</sup> Fajrul Falaakh, 2014, *Konsisten Mengawal Konstitusi*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 176.

<sup>57</sup> Pasal 239 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, dan DPD.

<sup>58</sup> Pasal 240 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, dan DPD.

<sup>59</sup> Pendapat Laica Marzuki dilansir dari Aru, 2007, Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPR di Tangan Partai Politik, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16071/mempertanyakan-hegemoni-irecalli-anggota-dpr-di-tangan-partai-politik>, diakses pada 30 Juni 2019 pk. 16.42.

aspek non-politik juga tidak diakomodir. Sehingga, perlu ada suatu perwakilan yang terlepas dari kepentingan politik dan dapat mengerti secara langsung kebutuhan/aspek-aspek yang diperlukan oleh masyarakat.

## **B. Lembaga Legislatif yang Ideal dalam Pembentukan Undang-Undang sesuai Sistem Hukum Pancasila**

Walaupun dengan segala keterbatasannya, diikutsertakannya DPD dalam proses pembentukan UU mengindikasikan perlunya perwakilan lain selain perwakilan politik. Dengan mengingat luasnya wilayah Negara Indonesia ini, kepentingan politik bukanlah satu-satunya hal yang menjadi pembahasan nasional, keberagaman juga merupakan aspek yang penting untuk dibicarakan. Bahkan fakta mengenai Indonesia yang wilayahnya sangat luas dan masyarakatnya beragam sejatinya adalah konsensus nasional sejak pembentukan negara ini. Sehingga, ketika akan mengambil keputusan nasional, sudah menjadi tanggung jawab negara ini untuk mengikutsertakan kedua aspek tersebut, karena tujuan dari pembentukan keputusan nasional adalah untuk mengatur cita dan tata kehidupan bersama, yang akhirnya akan dikonstruksikan dalam sebuah hukum. Hal ini sesuai dengan pendapat Jhering, bahwa penyesuaian seluruh tujuan dilakukan lewat hukum dan negara, karena sesungguhnya semua penyatuan kepentingan-kepentingan itu untuk tujuan yang sama, yakni kemanfaatan.<sup>60</sup>

Dibutuhkan entitas yang tersusun dari setiap unsur yang terdapat di Indonesia untuk membentuk hukum. Saat ini, lembaga yang paling representatif, atau setidaknya mendekati kata sempurna untuk mengemban tanggung jawab tersebut adalah MPR. Alasannya karena MPR bukan hanya terdiri dari perwakilan politik dan perwakilan daerah. MPR adalah lembaga nasional yang diharapkan dapat mewakili seluruh lapisan masyarakat Indonesia.<sup>61</sup> Maka dari itu, Penulis mengaggas untuk memurnikan fungsi legislasi terhadap satu badan tunggal yakni MPR sebagai lembaga parlemen. Sedangkan kelembagaan DPR dan DPD akan menjadi kamar dalam

---

<sup>60</sup> Tanya, Bernard L, 2010, *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 99.

<sup>61</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, *op. cit.* hlm. 16.

MPR. Hal ini sesuai pendapat Dahlan Thaib, bahwa tetap diperlukan dua kamar untuk mencegah monopoli terhadap proses legislasi.<sup>62</sup>

Namun tidak cukup sampai disana, Penulis melangkah lebih jauh dengan setuju memunculkan kembali perwakilan fungsional di parlemen Indonesia dalam bentuk Dewan Perwakilan Golongan (DPG). Selain karena kondisi sosial Indonesia yang sangat beragam, kehadiran DPG berfungsi sebagai pihak ketiga yang akan mencegah terjadinya *deadlock* dalam parlemen, membantu proses pengusulan RUU yang dirasa lebih dibutuhkan dari sudut pandang masyarakat yang memang merasakan sendiri bagaimana praktik lapangan dan celah-celah hukum yang ada (*loophole*), sekaligus meringankan pekerjaan lembaga perwakilan lain dan mengefektifkan pekerjaan masing-masing kamar dalam MPR. Sehingga, MPR sebagai sebuah parlemen dalam hal ini dapat benar-benar secara efektif mewakili seluruh unsur yang ada di Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut, maka Penulis menggagas kelembagaan MPR baru sebagai sebuah lembaga legislasi dengan prinsip *intra-parliament checks and balances* ideal yang dapat menampung seluruh keinginan rakyat. Dalam subbab ini, akan dijabarkan terlebih dahulu komponen yang akan dirubah dari MPR, serta komposisi secara kelembagaan akan dijelaskan setelahnya.

#### 1. Pentingnya Penguatan Dewan Perwakilan Daerah dalam Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Selama ini, isu mengenai penguatan DPD masih menjadi isu yang hangat dalam ketatanegaraan Indonesia. Pasca putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, RUU yang diajukan oleh DPD kepada DPR harus dimaknai sama seperti RUU usul DPR dan Presiden. Mahkamah mendasarkan pendapatnya pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang lebih dulu disahkan dibandingkan Pasal 22D UUD 1945.<sup>63</sup> Sehingga, frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D UUD 1945 harus dimaknai sebagai pelibatan DPD dalam pembahasan bersama DPR dan Presiden sampai dengan sebelum tahap persetujuan.<sup>64</sup>

Melihat kewenangan yang terdapat pada DPD ditambah dengan sulitnya menjadi anggota DPD, Stephen Sherlock dalam

---

<sup>62</sup> Saldi Isra, *op. cit.* hlm. 235.

<sup>63</sup> Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, hlm. 246.

<sup>64</sup> *Ibid.*

bukunya yang berjudul “Indonesia’s Regional Representative Assembly” memberikan penilaian yang menarik. Menurutnya, DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral, karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi yang tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*).<sup>65</sup>

*But the DPD does not pass legislation, it can only introduce or give advice on a certain range of Bills in the DPR... Its role in law-making is limited to certain areas of policy, its powers are only advisory and no Bill is actually required to pass through it in order to be passed, yet at the same time it has the strong legitimacy that comes from being a fully elected chamber.*<sup>66</sup>

Kewenangan DPD untuk membahas RUU yang terbatas pada urusan daerah<sup>67</sup> mengakibatkan DPD tidak ikut campur terkait RUU selebihnya yang diajukan oleh DPR ataupun Presiden. Walaupun DPD hanya mewakili daerah, namun bukan berarti UU tersebut tidak memiliki dampak bagi daerah/provinsi. Fungsi representasi dari DPD dilakukan dengan basis kewilayahan, dimana orang-orang yang terpilih menjalankan fungsi agregasi dan artikulasi kepentingan daerah atau wilayah yang diwakilinya.<sup>68</sup> Karena keberlakuan UU tersebut melingkupi seluruh daerah yang ada di Indonesia, sebenarnya keterlibatan aspirasi daerah memiliki dasar untuk didengarkan. Sehingga, ini menjadi poin penting bahwa DPD semestinya diberikan kewenangan untuk ikut membahas seluruh RUU yang diusulkan baik oleh DPR maupun Presiden.

Selain itu, oleh karena Penulis menempatkan MPR sebagai lembaga parlemen dengan DPD sebagai salah satu kamar yang ada di dalamnya. Maka sejatinya DPD sebagai bagian dari MPR (parlemen), *mutatis mutandis* ikut membahas setiap RUU yang akan dibentuk. Hal serupa dapat dilihat penerapannya pada Negara Haiti, dengan *National Assembly*-nya. Saat mereka ingin merubah hukum (UU), *The National Assembly* sebagai satu wadah parlemen harus

---

<sup>65</sup> Saldi Isra, *op. cit.* hlm. 257-258.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Pasal 22D (2) UUD NRI 1945.

<sup>68</sup> Firman Manan, 2015, “Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia”, *CosmoGov*, Vol.1, No.1, April 2015.

sama-sama mengakomodir pendapat majelis rendah (*lower house*) dan majelis tingginya (*upper house*) untuk dapat melakukannya.<sup>69</sup>

## 2. Pentingnya Pembentukan Dewan Perwakilan Golongan dalam Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat

### *2.1. Sejarah Utusan Golongan sebagai Perwakilan Golongan di Indonesia*

Wacana UG pertama kali muncul pada sidang BPUPKI, yang akhirnya secara resmi dibentuk bersamaan dengan disahkannya UUD 1945 pertama<sup>70</sup>. Pada saat itu golongan yang dimaksud adalah perwakilan dari badan-badan kolektif, seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain.<sup>71</sup> Fakta bahwa mereka dibentuk dengan konstruksi seperti itu menunjukkan hadirnya prinsip perwakilan politik (*political representation*), perwakilan daerah (*regional representation*), dan perwakilan fungsional (*functional representation*) dalam tubuh MPR.<sup>72</sup> Ketiganya dimaksudkan pula untuk menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanggotaan MPR sebagai lembaga yang secara sah disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat.<sup>73</sup>

Tahapan awal perubahan UG adalah diubahnya peraturan terkait Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) melalui Perpres Nomor 12 Tahun 1959. Peraturan ini menyebutkan bahwa UG adalah wakil-wakil golongan karya berjumlah 13 golongan dengan total 200 orang,<sup>74</sup> dengan pengecualian Presiden dapat menetapkan golongan karya lain dan mengubah jumlahnya.<sup>75</sup> Pengecualian inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh Presiden Suharto untuk memasukkan golongan-golongan tambahan demi

---

<sup>69</sup> Robert L. Maddex, 2008, *CONSTITUTIONS of the World*, CQ Press, Washington, hlm. 192-193.

<sup>70</sup> Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945.

<sup>71</sup> Penjelasan Pasal 2 UUD NRI 1945.

<sup>72</sup> Tomi Agustian, "Implikasi Pengujian Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 75/PUU-XII/2014", *Lex Renaissance*, Volume 1, Nomor 1, Januari 2016, hlm. 16.

<sup>73</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, PT Alumni, Bandung, 2006, hlm. 145.

<sup>74</sup> Pasal 3 ayat (1) Perpres Nomor 12 Tahun 1959 Tentang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara menjelaskan 13 golongan tersebut terdiri dari: Tani, Buruh/Pegawai Negeri, Pengusaha Nasional, Koperasi, Angkatan 45, Angkatan Bersenjata, Veteran, Alim Ulama Islam, Katholik, Protestan, Hindu Bali, Pemuda, Wanita, Seniman, Wartawan dan Cendekiawan/Pendidikan.

<sup>75</sup> Pasal 3 ayat (2) Perpres Nomor 12 Tahun 1959 Tentang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

memperkuat hegemoni kekuasaannya,<sup>76</sup> termasuk mewajibkan seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi anggota golongan karya dan memasukkan golongan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) ke dalam golongan karya. UG yang terus berubah semakin jauh dari tujuan awal pembentukannya, menyebabkan banyak kalangan tidak puas dan merasa bahwa keberadaan UG sudah tidak bertujuan untuk mewakili golongan-golongan masyarakat dalam pemerintahan, namun sudah menjadi tidak lebih dari sekadar golongan eksklusif milik pemerintah.

Tanggal 22 Mei 1998, imperium orde baru yang telah dibangun oleh Suharto akhirnya runtuh. Setelah itu Indonesia mulai melakukan reformasi besar-besaran, untuk membersihkan lingkaran pemerintah yang sebelumnya telah menyimpang saat orde baru. Puncaknya pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002, akhirnya mayoritas anggota majelis setuju untuk menghapuskan UG.<sup>77</sup> Namun, ada kejanggalan dalam proses penghapusan tersebut, karena alasan-alasan para anggota majelis menghapus UG terlalu bias. Jika Penulis rangkum, sebagian besar anggota majelis setuju UG dihapuskan karena beberapa alasan: UG dapat dimasukkan lewat partai,<sup>78</sup> UG tidak relevan karena semua anggota MPR harus dipilih melalui pemilu,<sup>79</sup> UG rentan disalahgunakan,<sup>80</sup> dan UG tidak memiliki batasan yang jelas siapa saja yang termasuk.<sup>81</sup>

Dari sini terlihat bahwa pendapat para anggota majelis terpaku pada UG zaman orde baru. Padahal *pertama*, alasan adanya UG di luar partai adalah karena mereka memang tidak dapat naik/diwakilan melalui partai politik, karena itu, wadah ini menggunakan nomenklatur “utusan” karena ditunjuk/diangkat, sekaligus karena kepentingan yang mereka bawa adalah kepentingan golongan yang pasti berbeda dengan kepentingan partai, sehingga hal itu bukanlah alasan yang relevan untuk menghapuskan UG. *Kedua*, alasan bahwa UG rentan disalahgunakan, kembali lagi ke cara pemilihan, dengan

---

<sup>76</sup> Bagir Manan, *op. cit.* hlm. 81-82.

<sup>77</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 – Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 644.

<sup>78</sup> *Ibid*, hlm. 67.

<sup>79</sup> *Ibid*.

<sup>80</sup> *Ibid*, hlm. 146.

<sup>81</sup> *Ibid*, hlm. 63.



menggunakan pengangkatan sepihak oleh eksekutif memang kemungkinan untuk disalahgunakan akan lebih besar,<sup>82</sup> oleh karena itu akan lebih produktif jika dicari suatu cara pemilihan yang dapat menjadi alternatif. *Ketiga*, untuk batasan siapa saja yang dapat menjadi UG, Penulis akan membahasnya dalam anak subbab selanjutnya.

Dari kumpulan pendapat para anggota majelis, terlihat bahwa tidak ada alasan mendasar ataupun alasan berkaitan dengan kewenangan yang dapat menjadi pertimbangan mengapa UG perlu untuk dihapuskan. Dengan hanya berkaca pada kondisi UG era orde baru, sama saja dengan tidak menilai secara objektif, karena pada era orde baru UG sudah sangat menyimpang sehingga alasan yang diberikan juga tidak jauh dari alasan traumatik, takut bahwa sejarah akan mengulangi penyelewengan tersebut.<sup>83</sup>

## 2.2. Urgensi dan Landasan Pembentukan Dewan Perwakilan Golongan

Dalam sebuah negara plural seperti Indonesia, rasa intoleran adalah sebuah tragedi yang akan menghancurkan dirinya sendiri.<sup>84</sup> Hal ini sudah disadari sejak pembentukannya oleh para *founding father* kita.<sup>85</sup> Oleh karena itu, *founding fathers* Indonesia setuju bahwa demi menyokong keberagaman tersebut, penentuan kebijakan negara bukanlah beban yang dipikul oleh pikiran seorang manusia, melainkan dipangku oleh segala golongan.<sup>86</sup> Dari sinilah kemudian disepakati cara musyawarah mufakat untuk mengakomodir segala golongan dan kepentingan yang beragam tersebut. Sehingga, sejak negara Indonesia dilahirkan, musyawarah adalah jalan tengah sekaligus hal ikhwal yang tidak dapat dilepaskan dari proses bernegara dan penentuan kebijakan.

Dalam konsepsi negara bermusyawarah, tidak mungkin semua anggota musyawarah/rakyat ikut dalam bermusyawarah, oleh karena itu perlu adanya suatu lembaga perwakilan yang mewakili

---

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm. 146.

<sup>83</sup> Kesimpulan Penulis serupa dengan pendapat Bagir Manan dalam bukunya (2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm 85) yang menyatakan bahwa, "penghapusan UG lebih bersifat pragmatik daripada konseptual."

<sup>84</sup> Manuskrip Timbaktu oleh El Hadj Oumar Tall di *Centre for Fine Arts*, Brussel. "*Tragedy is due to divergence and because of lack of tolerance ... Glory to he who creates greatness from difference and makes peace and reconciliation*"

<sup>85</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, *op. cit.* hlm. 37.

<sup>86</sup> *Ibid*. hlm. 16.

rakyat untuk menentukan pilihan berdasarkan keinginan rakyat.<sup>87</sup> Di Indonesia, kristalitasi konsepsi perwakilan rakyat tersebut ada pada DPR dan DPD.<sup>88</sup> DPR disini jika kita lihat dari sisi kepentingan, anggotanya memiliki pertanggungjawaban kepada partai politik, karena bagaimanapun juga untuk dapat menjadi seorang anggota DPR perlu adanya bantuan partai politik sebagai kendaraan penyokong.<sup>89</sup> Sedangkan DPD memiliki pertanggungjawaban terhadap masing-masing daerah yang menjadi perwakilan mereka.

Kita lupa bahwa ada beberapa golongan -baik golongan minoritas maupun golongan akar-rumput (*grassroot*)- yang tidak mungkin diangkat melalui pemilihan umum. Mereka ini adalah golongan rakyat yang tidak terwakilkan dalam sistem perwakilan di Indonesia. Mereka berbeda, karena tidak seperti kedua lembaga di atas yang bertanggungjawab pada partai politik dan bertanggungjawab pada daerah, mereka memiliki kewajiban untuk mewakili golongan mereka sebagai bagian dari satu kesatuan rakyat Indonesia yang sama-sama menggerakkan roda negara. Hal ini sebenarnya telah disadari oleh *founding fathers* kita,<sup>90</sup> namun karena adanya kecelakaan sejarah, golongan ini pun “dihilangkan” dari sistem perwakilan di Indonesia.

Pada masa lalu, golongan rakyat tersebut secara fungsional tidak berjalan dengan baik. Namun, bukan berarti eksistensi mereka tidak diperlukan. Adanya kesalahan dalam penempatan dan pemberian wewenang pada sebuah lembaga bukanlah alasan untuk menghapus lembaga tersebut sepenuhnya. Persepsi bahwa mereka tidaklah diperlukan sebagai perwakilan sebenarnya adalah akibat dari adanya penyelewengan pada Masa Orde Baru,<sup>91</sup> sehingga kita melupakan perlunya golongan-golongan ini dalam tata cara berbangsa dan bernegara Indonesia. Tata cara berbangsa dan bernegara Indonesia yang ideal dan dapat mewujudkan cita-cita bangsa dapat diketahui jika kita menelaah sila-sila Pancasila sebagai satu kesatuan struktur yang menyeluruh.

---

<sup>87</sup> H. Sunoto, *op. cit.* hlm. 55-56.

<sup>88</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 – Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 1429-1430.

<sup>89</sup> *Vide* Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945.

<sup>90</sup> Sekretariat Negara RI, *op. cit.* hlm. 37.

<sup>91</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *op. cit.* 146.

*Sila pertama*, sebagaimana tertulis dalam Pembukaan UUD 1945, mendasari dan menjiwai keseluruhan sila yang lain.<sup>92</sup> Sehingga dapat dipahami bahwa hukum positif di Indonesia tidak dapat bertentangan dengan nilai-nilai Ketuhanan,<sup>93</sup> karena Negara Indonesia pada hakikatnya adalah persekutuan hidup manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa.<sup>94</sup> Dalam hubungannya dengan nilai lain, dapat dipahami bahwa sila pertama yang tergolong nilai kerohanian dalam kehidupan tetap mengakui adanya nilai material dan vital.<sup>95</sup>

*Sila kedua*, kemanusiaan yang adil dan beradab, Dalam konteks Indonesia, rakyat Indonesia yang merupakan totalitas individu-individu adalah unsur pokok negara yang saling berusaha mewujudkan keadilan bersama dalam kehidupannya sebagai satu kesatuan dalam naungan Negara Indonesia. Dalam hubungannya dengan nilai lain, dapat dipahami bahwa sila kedua tergolong nilai kemanusiaan yang menjadi pengkhususan dari nilai Ketuhanan.<sup>96</sup>

*Sila ketiga*, Persatuan Indonesia, dapat dimaknai sebagai hakikat untuk bersatu.<sup>97</sup> Bahwa rakyat Indonesia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa harus diwujudkan dalam bentuk suatu persekutuan hidup yang disebut Negara Indonesia. Maka, pada hakikatnya yang bersatu adalah manusianya yang merupakan unsur pokok dari negara itu sendiri.<sup>98</sup> Persatuan dalam hal ini sesuai dengan semboyan Bangsa Indonesia, *Bhinneka Tunggal Ika* yang memiliki arti “berbeda-beda namun tetap satu”. Persatuan dalam perbedaan ini bukanlah persatuan yang meruncing pada konflik dan permusuhan, namun persatuan yang diarahkan pada suatu sintesa yang saling menguntungkan demi mewujudkan tujuan bersama. Dalam mewujudkan prinsip ini diperlukan persatuan antara pemimpin dan rakyat secara keseluruhan.<sup>99</sup> Dalam suasana persatuan tersebut, segala golongan haruslah diliputi oleh semangat gotong-royong, kekeluargaan, dan saling memahami.<sup>100</sup>

---

<sup>92</sup> Notonagoro, 1975, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tujuh, Jakarta, hlm. 53.

<sup>93</sup> Kaelan, 2010, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, hlm. 74.

<sup>94</sup> *Ibid.*, hlm. 75.

<sup>95</sup> *Ibid.*, hlm. 76.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> *Ibid.*, hlm. 65.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Sekretariat Negara RI, *op. cit.* hlm. 35.

<sup>100</sup> Pidato 1 Juni 1945, hlm. 82 dikutip oleh As'ad Said Ali, 2009, *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Berbangsa*, Pustaka LP3ES, Jakarta, hlm. 53.

*Sila keempat*, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, memiliki hubungan dengan kedaulatan rakyat. Di mana kedaulatan rakyat dibatasi oleh Pancasila,<sup>101</sup> batasan ini secara spesifik berada dalam sila keempat, yaitu “hasil dari pelaksanaan sebaik-baiknya permusyawaratan/perwakilan yang bijaksana”. Maksud dari pelaksanaan permusyawaratan/perwakilan yang dijalankan dengan sebaik-baiknya adalah permusyawaratan/perwakilan yang segala jenis umat dan wakilnya dapat ikut campur dalam penyusunan dan pelaksanaan negara.<sup>102</sup> Lebih spesifik, permusyawaratan dilaksanakan supaya semua warga negara memiliki kesempatan yang sama, sekaligus dapat menghasilkan kewajiban yang tidak menimbulkan keterpaksaan,<sup>103</sup> dan perwakilan yang tidak hanya digunakan untuk menguatkan persekutuan dalam tata negara bagian bawah (*grassroot*), tetapi juga sebagai pedoman dalam menyusun tata negara bagian tengah dan atas.<sup>104</sup> Oleh karena itu, fungsi perwakilan haruslah dilaksanakan layaknya sebuah sambungan jiwa tata negara rakyat yang dijulurkan dengan mementingkan dasar permusyawaratan.

*Sila kelima*, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Secara ontologis, hakikat keadilan sosial juga ditentukan oleh adanya keadilan sebagaimana terkandung dalam sila kedua.<sup>105</sup> Namun, keadilan sosial yang dimaksud dalam sila kelima ini adalah keadilan dalam hidup bersama di masyarakat Indonesia.<sup>106</sup> Kehidupan bersama yang dijiwai oleh moral kemanusiaan untuk saling menghargai sekalipun terdapat suatu perbedaan (yang adalah bawaan kodrat manusia) supaya dapat tercipta keharmonisan dalam kehidupan bersama.<sup>107</sup>

Dari keseluruhan penjabaran di atas, terlihat bahwa tata cara mencapai negara Indonesia yang ideal sesuai cita-cita *founding fathers* ada dalam sila keempat, yaitu musyawarah. Tujuan dari konsepsi ideal musyawarah yang terkandung dalam sila keempat Pancasila, tidak lain adalah demi menyokong sila Pancasila yang

---

<sup>101</sup> H. Sunoto, *op. cit.* hlm. 57-58.

<sup>102</sup> Sekretariat Negara RI, *op. cit.* hlm. 16.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Ibid.*, hlm. 18.

<sup>105</sup> Notonagoro, *op. cit.* hlm. 140-141.

<sup>106</sup> Kaelan, *op. cit.* hlm. 84.

<sup>107</sup> *Ibid.*, hlm. 80.

lain, layaknya satu kesatuan sistem yang saling berhubungan serta saling melengkapi.<sup>108</sup> Untuk menerapkan sebuah musyawarah yang ideal, semua golongan dan anggota masyarakat tersebut haruslah terwakili/ikut dalam merumuskan serta memberi masukan. Dengan memasukkan golongan-golongan fungsional sebagai anggota dalam parlemen, hal tersebut akan memperkuat fungsi MPR sebagai lembaga permusyawaratan yang Pancasila.

### 2.3. Pembentukan Dewan Perwakilan Golongan

DPG dalam gambaran Penulis adalah sebuah kamar di dalam MPR yang sejajar dengan DPR dan DPD, dan beranggotakan para wakil dengan berbagai keahlian/golongan yang ada di Indonesia. Mekanisme pemilihan, penetapan serta kuota anggota masing-masing golongan dalam DPG akan berbeda dengan UG di zaman dahulu, karena perwakilan golongan haruslah disesuaikan dengan perubahan dan kondisi masyarakat yang baru.

Untuk menetapkan klasifikasi dan kuota DPG, perlu dilakukan kajian sosiologis serta pertimbangan yang kompleks pada setiap akhir periode menjelang dilakukannya pemilihan DPG. Hal ini dimaksudkan untuk menentukan secara jelas perwakilan golongan yang benar-benar dibutuhkan untuk diwakili kepentingannya selama 5 tahun ke depan. Untuk memilih klasifikasi dan kuota DPG, perlu untuk diadakan suatu musyawarah karena klasifikasi yang akan dipilih akan mempengaruhi rakyat Indonesia secara keseluruhan. Di sinilah peran MPR sebagai lembaga yang akan menentukan klasifikasi dan kuota DPG melalui Sidang Umum. Setiap golongan setidaknya harus memiliki kriteria sebagai berikut:

- a) Memiliki kepentingan fungsional tertentu (kepentingan golongan);
- b) Terdapat masyarakat yang menjadi bagian dari golongannya;
- c) Memiliki organisasi golongan;
- d) Golongannya memiliki peranan strategis dalam membantu mewujudkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah sesuai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Setelah ditetapkan golongan yang berhak beserta kuota perwakilannya, selanjutnya harus ditentukan bagaimana cara pemilihan anggota DPG yang ideal. Dahulu, setiap orang dapat

---

<sup>108</sup> *Ibid*, hlm. 73.

menjadi anggota UG melalui mekanisme pengangkatan/penunjukkan secara sepihak oleh Presiden, namun hal tersebut tidak mencerminkan kedaulatan rakyat. Untuk DPG, karena anggotanya akan mewakili golongannya masing-masing, keanggotaannya harus dapat mencerminkan golongannya. Keterwakilan seperti ini sesuai dengan teori perwakilan, yakni Teori Mandat. Teori Mandat memandang bahwa seorang wakil dapat dianggap mewakili karena menerima mandat dari rakyat.<sup>109</sup> Sehingga legitimasi ditentukan oleh mandat/suara yang diterimanya dari rakyat itu sendiri. Secara rinci pemilihan anggota DPG menurut Penulis dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Golongan ialah kelompok kepentingan yang telah diklasifikasikan oleh MPR sebagai kelompok yang berhak untuk mengirimkan wakilnya dalam Parlemen.
- 2) Golongan melalui organisasinya melaksanakan musyawarah melakukan pemilihan perwakilannya. Dalam hal ini terdapat dua kemungkinan:
  - Apabila suatu golongan terdapat lebih dari satu organisasi yang menaungi maka antar organisasi tersebut harus melaksanakan musyawarah besar secara nasional.
  - Apabila suatu golongan memiliki komisariat/cabang di tingkat daerah, maka musyawarah harus dimulai dari tingkatan yang paling bawah untuk menentukan bakal calon sampai pada tingkatan provinsi. Musyawarah dalam menentukan anggota Wakil Golongan dari para calon dilakukan hanya dalam musyawarah secara nasional.
- 3) Syarat mengenai perseorangan yang berhak untuk mengikuti seleksi menjadi anggota Wakil Golongan mengikuti syarat dan ketentuan umum calon anggota legislatif. Syarat dan ketentuan tersebut dapat dilakukan penyesuaian terutama untuk mempertimbangkan keahlian dan pengalaman calon dalam bidangnya yang ditentukan oleh organisasi golongannya masing-masing.

---

<sup>109</sup> Efriza, *op. cit.* hlm. 29.

Pemilihan anggota DPG dapat digambarkan sebagai berikut:



### 3. Komposisi Keanggotaan Kamar dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sebagai kamar dalam parlemen, keanggotaan DPR, DPD dan DPG harus proporsional dan bisa memerankan tugas dan fungsinya. Oleh karenanya, komposisi keanggotaan harus menunjukkan keterwakilan masing-masing kamar dengan yang diwakili. Di antara ketiga kamar tersebut, DPR adalah kamar yang memiliki konstituen yang paling banyak. DPR dengan 80 dapil dalam pemilu<sup>110</sup> memiliki

<sup>110</sup> Bimo Wiwoho, 2018, *KPU Tetapkan Jumlah Dapil dan Kursi Pemilu 2019*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180418181605-32-291797/kpu-tetapkan-jumlah-dapil-dan-kursi-pemilu-2019>, diakses pada 1 Juli 2019, pk. 14.09.

cakupan di seluruh wilayah Indonesia. Sedangkan DPD ditetapkan menggunakan sistem distrik yang jumlahnya sama setiap provinsi. Berbeda dengan DPR dan DPD, DPG memiliki persebaran konstituen yang tidak dapat diukur dengan jumlah ataupun daerah, melainkan diukur melalui organisasi golongannya masing-masing.

Untuk mengatasi ketimpangan keanggotaan sebagaimana telah ditulis dalam pembahasan rumusan masalah pertama, maka keanggotaan DPG seharusnya bisa menjadi penyeimbang bagi DPD, dengan harapan dapat menghindari kemungkinan terjadinya *deadlock* ketika melaksanakan pembahasan. Keanggotaan DPD juga dalam hal ini harus menyesuaikan dengan kamar lainnya, yaitu dengan memperbanyak perwakilannya di setiap daerah, karena hanya empat orang perwakilan setiap provinsi belum bisa mengakomodir kepentingan DPD.

Dalam hal ini, Penulis menggagas komposisi keanggotaan masing-masing kamar sebagai berikut, **DPR : DPD : DPG = 2 : 1 : 1**. Dengan kata lain, maka DPR adalah setengah dari MPR, sedangkan DPD dan DPG masing-masing seperempat dari MPR. Hal ini dilandasi agar terciptanya prinsip *checks and balances* antar kamar di MPR dari sudut komposisi keanggotaan. Tidak adanya anggota dari suatu kamar yang berjumlah lebih dari separuh jumlah anggota MPR akan mencegah terjadinya dominasi kekuasaan.

DPR harus memiliki porsi jumlah terbanyak yakni sebanyak 50% karena memiliki keterwakilan yang paling banyak melalui dapil sebagaimana disebutkan sebelumnya. Selain itu, DPR merupakan perwakilan yang memiliki kepentingan terhadap konstituen dan juga terhadap partai politik, sehingga wajar untuk diberikan porsi paling besar. Sedangkan antara DPD dan DPG sebagai penyeimbang, harus mempunyai porsi yang setara. Karena antara DPD dan DPG sendiri harus bisa saling mengimbangi satu sama lain. Dengan komposisi seperti ini, kewenangan masing-masing kamar adalah seimbang dan adil. Adil disini tidak harus setara, DPR juga tetap akan memiliki porsi yang besar sebagaimana DPR adalah sebuah lembaga yang memiliki legitimasi langsung dari keseluruhan rakyat melalui pemilu. Untuk lebih memperjelas, berikut Penulis sertakan tabel struktur kelembagaan MPR ideal rangkuman dari keseluruhan pembahasan di atas:



<b>Lembaga</b>	<b>DPR</b>	<b>DPD</b>	<b>DPG</b>
<b>Perbandingan Anggota</b>	<b>50%</b> Setengah dari anggota MPR	<b>25%</b> Seperempat dari anggota MPR	<b>25%</b> Seperempat dari anggota MPR
<b>Menyusun Prolegnas</b>	Ikut membahas Prolegnas	Ikut membahas Prolegnas	Ikut membahas Prolegnas
<b>Mengusulkan RUU</b>	Dapat mengusulkan RUU	Dapat mengusulkan RUU secara terbatas 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	Dapat mengusulkan RUU secara terbatas yang berkaitan dengan Golongan dan yang berkaitan dengan kepentingan Golongan.
<b>Membahas RUU</b>	Ikut membahas setiap RUU. Dilaksanakan oleh Komisi	Ikut membahas setiap RUU. Dilaksanakan oleh Komite	Ikut membahas setiap RUU. Dilaksanakan oleh Panel Golongan

Lembaga	DPR	DPD	DPG
<b>Cara pemilihan</b>	Dicalonkan oleh Partai politik melalui Pemilihan Umum	Perseorangan melalui Pemilihan Umum	Dipilih melalui musyawarah organisasi golongannya. Jenis golongan ditetapkan oleh MPR melalui Sidang Umum sebelum Pemilu.

#### 4. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Pembentuk Undang-Undang

MPR dalam konsep Penulis adalah sebuah lembaga yang memiliki fungsi sebagai sebuah wadah bagi seluruh perwakilan (partai politik, daerah, dan golongan) yang diharapkan dapat menghidupkan nilai musyawarah ideal yang mencangkup seluruh golongan dan lapisan masyarakat dalam bertukar pikiran. Dalam pembentukan UU, setiap kamar sesuai dengan kewenangannya memiliki peran mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan sampai kepada tahap keputusan bersama antar kamar. Hal ini bukanlah sesuatu yang baru, faktanya ada beberapa negara lain yang menerapkan hal serupa (lembaga legislatif dapat mengubah konstitusi sekaligus hukum dalam masyarakat) contohnya, Angola, Kroasia, dan Republik Czech.<sup>111</sup>

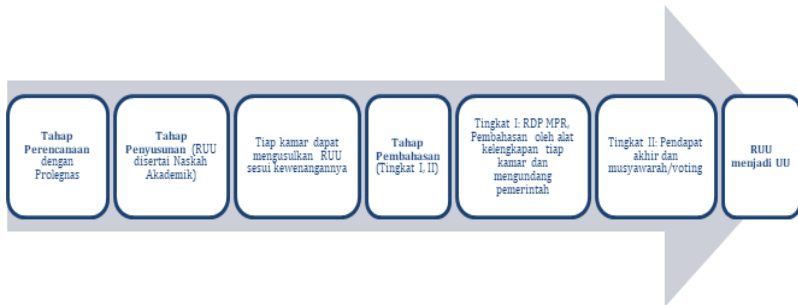
Sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 proses pembentukan UU dimulai dari tahap perencanaan, yakni menyusun Prolegnas. Penyusunan Prolegnas melibatkan setiap kamar. Dalam gagasan Penulis, pada tahap perencanaan dan penyusunan seluruh kamar (DPR, DPD, DPG) berhak untuk mengusulkan RUU. DPR dapat mengusulkan RUU, DPD dapat mengusulkan RUU berkaitan dengan

<sup>111</sup> Vide Robert L. Maddex, 2008, *CONSTITUTIONS of the World*, CQ Press, Washington.

aspek kedaerahan, sedangkan DPG dapat mengusulkan RUU berkaitan dengan golongan atau kepentingan menyangkut golongan.

Pada tahap pembahasan, masing-masing kamar memiliki alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi. Melalui alat kelengkapan tersebut dilaksanakan pembahasan mulai dari tingkat I dan II seperti yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. Selanjutnya DPR, DPD, dan DPG harus bermusyawarah untuk menentukan RUU tersebut menjadi UU. Dalam hal tidak tercapai mufakat, penentuan dilakukan dengan pemungutan suara (*vote*) dengan masing-masing kamar memiliki satu suara.

Proses pembentukan UU dalam MPR dapat digambarkan sebagai berikut:



Walaupun musyawarah tersebut sulit untuk mencapai kata mufakat (yang selanjutnya diatasi dengan mekanisme pemungutan suara sebagai cara terakhir), setidaknya konsepsi ini selangkah lebih maju karena menciptakan MPR yang benar-benar berfungsi sebagai lembaga permusyawaratan dan mencakup kepentingan seluruh golongan sebagai bagian dari Negara Indonesia. Dari sini dapat terlihat bahwa tugas masing-masing kamar akan terbagi, namun juga memiliki perpotongan. Sehingga, di satu sisi tugas masing-masing kamar menjadi lebih ringan dan terfokus, di sisi yang lain antar kamar tetap akan saling menyempurnakan dalam proses pembahasan karena produk hukum yang dikeluarkan akan mempengaruhi mereka semua.

Fungsi MPR sebagai badan permusyawaratan untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945 masih tetap melekat. Untuk membedakan produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR, yakni antara UU dan UUD, dapat dilihat dari prosedur/tata cara

pembentukannya. Pembentukan UU dalam gagasan Penulis akan menjadi usulan dari tiap-tiap kamar, dibahas bersama, sedangkan penetapannya dilakukan berdasarkan persetujuan kamar, bukan anggota. Sedangkan untuk mengubah UUD NRI 1945, MPR harus menjalankan sidang khusus amandemen dengan usulan minimal sepertiga ( $\frac{1}{3}$ ) dari seluruh anggota, minimal dihadiri duapertiga ( $\frac{2}{3}$ ) dari seluruh anggota, serta disetujui oleh 50%+1 orang dari anggota yang hadir. Prosedur untuk membentuk UU lebih menekankan pada fungsi setiap kamar dalam parlemen, sedangkan prosedur untuk mengubah dan menetapkan UUD lebih kepada peran seluruh anggota MPR.

### **C. Implementasi Prinsip *Intra-Parliament Checks and Balances* antar Kamar Lembaga Legislatif**

Pembahasan ini akan lebih menekankan pada penggunaan prinsip *Intra-Parliament Checks and Balances* di dalam kamar MPR yang meliputi DPR, DPD serta DPG. Sebagaimana telah dijelaskan Penulis sebelumnya, bahwa prinsip *checks and balances* tidak hanya dapat diterapkan antar lembaga negara. Namun dapat juga diterapkan antar organ dalam suatu lembaga negara (intra-lembaga). Dalam konteks saling mengimbangi dan mengawasi pembentukan UU oleh kamar dalam parlemen, Penulis menyebutnya sebagai *Intra-Parliament Checks and Balances*. Prinsip ini dapat diterapkan dalam setiap proses pembentukan UU, mulai dari proses *preview* melalui Prolegnas, proses pembentukan, dan *review* atas pelaksanaannya melalui pengujian UU oleh Mahkamah Konstitusi. Penerapan prinsip ini dimaksudkan untuk menyelenggarakan interaksi antar organ dalam parlemen yakni interaksi antara DPR, DPD, dan DPG dalam menjalankan fungsinya sebagai kamar dalam parlemen.

#### 1. Prinsip *Intra-Parliament Checks and Balances* dalam Penyusunan Prolegnas

UU Nomor 12 Tahun 2011 Bab IV bagian kesatu mengatur mengenai perencanaan penyusunan UU dilakukan dengan Prolegnas. Prolegnas membantu mewujudkan produk hukum yang tidak tumpang tindih secara horizontal terhadap UU lainnya dan

secara vertikal dengan UUD NRI 1945.<sup>112</sup> Salah satu tujuan dari penyusunan Prolegnas adalah untuk membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.<sup>113</sup> Sedangkan masyarakat selalu akan berkembang, sehingga hukum harus selalu mengikutinya. Hal ini sesuai dengan adagium *het recht hink achter de feiten aan*.<sup>114</sup>

Sehingga, untuk menyusun UU yang memang dibutuhkan masyarakat, perlu adanya perencanaan yang baik. Kesetaraan kedudukan antara DPR, DPD, DPG bisa menjadi pintu masuk bagi pembentukan UU yang setidaknya terencana dalam setahun melalui Prolegnas prioritas. Oleh karena semua kamar dapat mengusulkan RUU sesuai dengan kewenangannya, maka semua kamar akan membahas mengenai prolegnas prioritas tersebut. Disanalah prinsip saling mengawasi dan mengimbangi dilaksanakan. DPR, DPD, dan DPG akan beradu gagasan untuk menentukan RUU mana yang penting dan paling mendesak untuk dijadikan UU dalam waktu dekat. Sehingga, perencanaan UU sesuai dengan tujuannya yakni untuk membentuk peraturan sesuai kebutuhan masyarakat.

## 2. Prinsip *Intra-Parliament Checks and Balances* dalam Proses Pembentukan Undang-Undang

Sifat dari keberlakuan peraturan perundang-undangan menurut Logeman adalah mengikat secara umum dan berdaya laku keluar (*algemeen bindende en naar buiten werkende voorchriften*),<sup>115</sup> dimana berdaya laku keluar artinya peraturan tersebut ditujukan kepada masyarakat umum, bukan hanya kepada pembentuknya. Selain itu, sifat dari UU sebagai hukum positif adalah berlaku secara nasional. Pembahasan dari segi politik, daerah, dan golongan menjadi penting, karena keberlakuan UU nantinya secara langsung akan berpengaruh pada ketiga aspek tersebut. Cara yang sesuai untuk merealisasikannya adalah dengan cara musyawarah, karena salah satu dari tujuan musyawarah supaya semua keputusan yang dihasilkan tidak akan menimbulkan keterpaksaan bagi para pihak.

---

<sup>112</sup> Andi Irman Putra, 2008, *Peran Prolegas dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945 (Pasca Amandemen)*, BPHN, Jakarta, hlm. 1.

<sup>113</sup> Keputusan DPR-RI Nomor 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009, Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 2005, hlm. 7-8.

<sup>114</sup> *het recht hink achter de feiten aan* dapat berarti bahwa hukum selalu tertinggal, tertatih-tatih dibelakang peristiwa.

<sup>115</sup> Andi Irman Putra, *loc. cit.*

Dalam hal pembentukan UU, prinsip *Intra-Parliament Checks and Balances* akan ditekankan pada tahap pembahasan baik Tingkat I maupun Tingkat II. Dengan kesetaraan kewenangan ketiga kamar untuk membahas RUU, maka aspirasi dan pertimbangan akan menjadi kompleks. Sehingga, dapat lebih mengakomodir segala kepentingan. Pada Tingkat I maupun Tingkat II, seluruh alat kelengkapan masing-masing kamar yang menangani bidang legislasi dapat menyalurkan gagasannya dalam membangun hukum sesuai dengan kepentingannya. Masing-masing kamar akan bertanggungjawab untuk memikirkan setiap pasal yang tepat dan tidak bertentangan dengan kepentingan politik, daerah ataupun golongan. Sehingga, keberlakuan UU nantinya tidak menuai kritik ataupun multitafsir dalam pelaksanaannya. Dari sana baru terciptalah proses musyawarah mencapai mufakat. Sekalipun tidak menutup kemungkinan *voting* sebagai cara terakhir jika tidak dapat mencapai mufakat.

Melibatkan ketiga kamar juga memudahkan proses penyebarluasan dari UU tersebut. Dimana, setiap kamar akan memiliki tanggungjawab untuk menyosialisasikan keberlakuan UU terhadap konstituennya. DPR akan menyosialisasikannya ke dalam dapil, DPD terhadap daerahnya, dan DPG terhadap golongan masing-masing melalui organisasi-organisasinya. Sehingga penyebaran dan proses sosialisasi akan menjadi lebih luas dan terarah.

### 3. Prinsip *Intra-Parliament Checks and Balances* terhadap Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi

Salah satu kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 adalah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD. Dalam melakukan pengujian UU terhadap UUD tersebut MK memungkinkan menjatuhkan salah satu dari tiga jenis putusan. *Pertama*, dalam hal MK berpendapat bahwa permohonan tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 UU MK, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima.<sup>116</sup> *Kedua*, dalam hal MK berpendapat bahwa permohonan beralasan,

---

<sup>116</sup> Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.<sup>117</sup> *Ketiga*, dalam hal MK berpendapat bahwa permohonan tidak beralasan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.<sup>118</sup>

Putusan mengabulkan pengujian UU dimungkinkan untuk membatalkan keberlakuan suatu UU atau pasal tertentu dalam UU. Tergantung terhadap dalil pemohon dan pendapat Mahkamah. Dalam hal terdapat putusan MK yang memutus suatu UU bertentangan dengan UUD, maka UU tersebut menjadi batal keberlakuannya. Dengan demikian, maka dimungkinkan terjadi kekosongan hukum. MK juga dapat memberlakukan kembali UU yang lain sebagai alternatif sementara, untuk mengatasi kekosongan hukum tersebut.

Kondisi demikian secara *in concreto* terjadi pada Putusan MK dengan nomor register 85/PUU-XI/2013, yakni pengujian UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (SDA). Dalam amar putusannya, MK menyatakan bahwa UU SDA bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.<sup>119</sup> Kemudian, MK memberlakukan kembali UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.<sup>120</sup> UU Pengairan memiliki latar belakang dan kepentingan politik yang berbeda, UU tersebut dihasilkan sebagai upaya memperkuat keberhasilan revolusi hijau dan program-program pangan pada era orde baru yang bersifat sentralistik.<sup>121</sup> Sehingga, keberlakuan UU tersebut untuk saat ini kurang tepat dan tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Sedangkan sampai dengan 6 tahun putusan tersebut berjalan, belum terdapat UU SDA baru yang menggantikannya. Dalam hal ini, kebutuhan pengaturan sumber daya air nampaknya tidak teraspirasikan dalam DPR. Walaupun RUU SDA yang baru telah diusulkan pada tahun 2017, namun posisi RUU tersebut masih dalam pembicaraan Tingkat I sampai dengan saat ini.<sup>122</sup> DPR kurang responsif menanggapi kebutuhan hukum tersebut.

Sebagaimana telah dijelaskan Penulis bahwa terdapat dua contoh putusan MK yang dalam tataran praktiknya tidak

---

<sup>117</sup> Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>118</sup> Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>119</sup> Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013, hlm. 146.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> Effendi Pasandaran, "Menyoroti Sejarah Perkembangan Tentang Air Pengairan dan Sumber Daya Air", *Forum Peneliti Agro Ekonomi*, Vol. 33, No. 1, Juli 2015, hlm. 44.

<sup>122</sup> Data Prolegnas 2015-2019 diakses dari laman resmi DPR-RI (<http://www.dpr.go.id/prolegnas/index/id/203>).

dilaksanakan dengan baik. Keadaan demikian disebabkan karena tidak adanya lembaga yang memiliki kekuatan seimbang yang bisa menekan pelaksanaan putusan MK tersebut. Untuk mencegah terjadinya keadaan demikian, diperlukan lembaga yang bisa melakukan *enforcement* terhadap pelaksanaan putusan MK. Dalam gagasan Penulis, prinsip *inter-parliament checks and balances* dapat dilakukan oleh masing-masing kamar MPR dalam menegakan pelaksanaan putusan MK. Karena bukan hanya salah satu kamar saja yang wajib melaksanakan putusan MK tersebut, namun dua kamar lainnya juga akan ikut melaksanakan sekaligus mempertimbangkannya. Adanya tiga kamar dalam hal ini bertujuan sebagai penyeimbang ketika salah satunya tidak mematuhi putusan MK yang sudah bersifat final dan mengikat (*final and binding*).



## **BAB V PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, Penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Sesuai UUD 1945, terdapat perbedaan derajat kewenangan dalam hal pembentukan UU antara DPR dan DPD. Adanya ketimpangan kewenangan antara kedua lembaga tersebut *in concreto*, menimbulkan pelaksanaan pembentukan UU yang kurang mengakomodir aspirasi dari aspek non-politik selaku bagian yang berwenang ikut dalam pembentukan UU sebagai hukum yang diperlukan dan dijalankan oleh masyarakat luas.
2. Komposisi perwakilan dalam hal menjalankan kewenangan legislasi saat ini perlu memerhatikan berbagai aspek dalam masyarakat, terutama aspek non-politik, yakni daerah dan golongan tertentu. Langkah yang bisa ditempuh ialah dengan menguatkan DPD dan juga membentuk DPG, kemudian merekonstruksi kelembagaan MPR sebagai sebuah parlemen ideal yang akan menjadi cerminan musyawarah keseluruhan masyarakat Indonesia. MPR sebagai parlemen akan menjadi sebuah lembaga yang berwenang membentuk UU dan menerapkan prinsip *checks and balances* dalam internal lembaganya, dengan DPR, DPD, dan DPG sebagai kamar.
3. *Intra Parliamentary Checks and Balances* adalah prinsip yang menjadi dasar untuk menyelenggarakan interaksi yang seimbang dan menyeluruh antara DPR, DPD, dan DPG dalam menjalankan fungsinya sebagai kamar dalam parlemen. *Intra Parliamentary Checks and Balances* dapat diterapkan mulai dari proses *preview* melalui penyusunan Prolegnas, proses pembentukan, hingga proses *review* atas UU melalui pengujian UU oleh Mahkamah Konstitusi.

### **B. Saran**

Penulis memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. MPR sebagai lembaga yang berwenang, melakukan amandemen UUD NRI 1945. Amandemen UUD NRI 1945

yang kelima dapat digunakan sebagai pintu masuk dalam membentuk kelembagaan parlemen yang ideal seperti yang telah ditulis di atas. Sehingga, prinsip *checks and balances* yang efektif dapat dilaksanakan.

2. Lembaga-lembaga yang berwenang dalam proses pembentukan UU menerapkan prinsip *checks and balances* yang efektif. Hal ini untuk menjamin peran dari masing-masing lembaga untuk menyuarakan aspirasi konstituennya. Sehingga, proses pembentukan UU dapat menghasilkan produk hukum yang memang dibutuhkan dan dijalankan dengan efektif oleh masyarakat Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Ali, As'as Said, 2009, *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Berbangsa*, Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Amiruddin dan Zainal A, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Asshidiqqie, Jimly, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Beetham, David, 2006, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century*, Inter-Parliamentary Union, Switzerland.
- Efriza, 2014, *Studi Parlemen Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, SETARA PRESS, Malang.
- Falaakh, Fajrul, 2014, *Konsisten Mengawal Konstitusi*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta.
- Falaakh, Fajrul, 2014, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Friedman, Lawrence M, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York.
- Irman Putra, Andi, 2008, *Peran Prolegas dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945 (Pasca Amandemen)*, BPHN, Jakarta.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Kaelan, 2010, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta.

- Manan, Bagir. 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2010, *Mengenal Hukum - Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- Notonagoro, 1975, *Pancasila: Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tujuh, Jakarta.
- Robert L. Maddex, 2008, *CONSTITUTIONS of the World*, CQ Press, Washington.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998, *Risalah Sidang Badan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 – Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1<sup>a</sup>*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 – Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1<sup>a</sup>*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Setjen Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2017, *Buku Panduan Pemasarakatan UUD NRI 1945*, Setjen MPR RI, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soemantri, Sri, 1989, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soemantri, Sri, 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, PT Alumni, Bandung.
- Soemitro, Ronny H, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sugiyono, 2013, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D*, Alfabeta, Bandung.
- Sunoto, H, 1985, *Filsafat Sosial dan Politik Pancasila*, Penerbit Andi Offset, Yogyakarta.
- Tan, Kevin YL, 1999, *The Singapore Legal System*, Singapore University Press, Singapura.

Tanya, Bernard L, 2010, *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*, Genta Publishing, Yogyakarta.

## **B. ARTIKEL/JURNAL**

Agustian, Tomi, "Implikasi Pengujian Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 75/PUU-XII/2014", *Lex Renaissance*, Volume 1, Nomor 1, Januari 2016.

Manan, Firman, "Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia", *CosmoGov*, Vol. 1 No. 1, April 2015.

Nurbaningsih, Enny, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 27, No. 1, Februari 2015.

Pasandaran, Effendi, "Menyoroti Sejarah Perkembangan Tentang Air Pengairan dan Sumber Daya Air", *Forum Peneliti Agro Ekonomi*, Vol. 33, No. 1, Juli 2015.

Somantri, Gumilar Rusliwa, "Memahami Metode Kualitatif", *Jurnal Sosial Humaniora*, Vol. 9, No. 2, Desember 2005.

Sunarto, "Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016.

Widayati, "Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 44, No. 4, Oktober 2015.

## **C. PERATURAN**

Keputusan DPR-RI Nomor 01/DPR-RI/III/2004-2005 Tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1959 Tentang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD.

#### **D. INTERNET**

Aru, "Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPR di Tangan Partai Politik",

*<https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16071/mempertanyakan-hegemoni-irecalli-anggota-dpr-di-tangan-partai-politik>*, diakses pada 30 Juni 2019.

DPR-RI, "Keanggotaan DPR-RI", *<http://dpd.go.id/anggota>* diakses pada 30 Juni 2019.

DPR-RI, "Prolegnas 2015-2019", *<http://www.dpr.go.id/prolegnas/index/id/203>*, diakses pada 30 Juni 2019.

Henry George Liddell dan Robert Scott, "A Greek-English Lexicon", Perseus Digits Library, *<http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.04.0057%3Aentry%3Dsu%2Fsthma>*, pada 23 Juni 2019.

Wiwoho, Bimo, "KPU Tetapkan Jumlah Dapil dan Kursi Pemilu 2019",

*<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180418181605-32-291797/kpu-tetapkan-jumlah-dapil-dan-kursi-pemilu-2019>*, diakses pada 1 Juli 2019.

**PENGUATAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
SEBAGAI *AMICUS CURIAE* DALAM PENGUJIAN MATERIIL  
UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Disusun Oleh:

Muhammad Irfan Hilmy<sup>1</sup>, Shafira Noor Adlina<sup>2</sup>

**ABSTRAK**

Setelah amandemen, MPR sebagai salah satu lembaga representasi rakyat mengalami banyak perubahan. Dalam sistem ketatanegaraan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara melainkan menjadi lembaga tinggi negara untuk memperkuat sistem presidensial sehingga kedudukannya setara dengan lembaga – lembaga negara lainnya. Kewenangan MPR pun banyak berkurang dari sebelum amandemen dilakukan, kedaulatan rakyat yang sebelumnya dilaksanakan oleh MPR menjadi dilaksanakan oleh sepenuhnya oleh rakyat melalui Undang – Undang. MPR merupakan lembaga yang salah satu wewenangnya adalah melakukan amandemen terhadap konstitusi negara yaitu UUD NRI 1945. Hal tersebut secara tersirat mengisyaratkan kepada MPR dalam melakukan penafsiran terhadap UUD NRI 1945. Mengingat salah satu tugas MPR adalah mengkaji sistem ketatanegaraan dan UUD NRI 1945, sehingga MPR secara tegas sebenarnya diperbolehkan dalam melakukan penafsiran ketatanegaraan dan UUD NRI 1945. Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir final konstitusi seharusnya memberikan MPR kesempatan membuat tafsiran dalam persidangan. Pada saat pengujian materiil UU terhadap UUD, MPR seeloknya dihadirkan sebagai *Amicus Curiae* atau “sahabat pengadilan” yang membantu tugas hakim konstitusi dalam menafsirkan UUD. Mengingat tidak disetiap persidangan hakim konstitusi mengeluarkan penafsiran terhadap UUD yang seharusnya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Karena hal demikian demi membantu hakim konstitusi dalam mencari kebenaran dan keadilan maka MPR layak untuk menjadi pihak penafsir lain di persidangan Mahkamah Konstitusi. Mengingat pula bahwa hakim harus menggali nilai – nilai yang ada dalam masyarakat dan MPR merupakan lembaga representasi

---

<sup>1</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

rakyat yang secara langsung berhubungan dengan rakyat. Kewenangan dan tugas MPR pun mendukung dalil bahwa MPR harus dijadikan sebagai lembaga penafsir UUD dalam persidangan MK (*Amicus Curiae*). Pendapat MPR terhadap tafsiran UUD tidak mengharuskan hakim konstitusi untuk mengikuti atau bahkan menimbanginya, namun sudah seharusnya MPR sebagai lembaga representasi rakyat dalam membantu jalannya persidangan karena yang berselisih tentunya rakyat yang merasa dirugikan karena keberadaan UU yang sedang digugatnya. Penguatan kelembagaan MPR pasca amandemen perlu dilakukan agar cirinya sebagai lembaga representasi rakyat tidak bias karena zaman yang berbeda.

**Kata kunci : *Amicus Curiae, Mahkamah Konstitusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945***

## **A. Pendahuluan**

Menurut Soemantri Martosoegwinjo, istilah konstitusi berasal dari perkataan *Constitution*, yang dalam bahasa Indonesia kita jumpai dengan istilah hukum yang lain, yaitu Undang – Undang Dasar dan/atau hukum dasar<sup>3</sup>. Pendapat tentang pandangan diatas juga dikemukakan oleh Nyoman Dekker yang mengatakan bahwa konstitusi dalam pemahaman *Anglo-Saxon* demikian sama yaitu Undang – Undang Dasar pula<sup>4</sup>. Melalui UUD yang dibentuk maka memberikan pengaturan kepada pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan, selaras dengan yang dijelaskan oleh Prof. Bagir Manan mengenai Konstitusi yaitu sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara.<sup>5</sup>

Dalam prakteknya, segala bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia haruslah bersumber sekaligus sejalan dengan aturan konstitusi, yakni Undang-Undang Dasar Negara

---

<sup>3</sup> Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, (Bandung: Yapemdo, 2000) hal 19.

<sup>4</sup> Ibid, hal 25.

<sup>5</sup> A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hal 10.

Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Penyelerasan tersebut sejalan pula dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang hierarki peraturan perundang – undangan. Sebagai konstitusi negara, maka kedudukan UUD NRI 1945 merupakan kedudukan tertinggi dari peraturan dibawahnya sehingga peraturan yang berada dibawahnya tidak boleh menyimpang dari ketentuan yang berlaku diatasnya. Hal tersebut menjadikan konstitusi sebagai dasar bagi segala hukum yang ada dibawahnya. Dalam hal ini harus terpenuhi landasan yuridis yang menyangkut kewenangan, kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang – undangan, dan mengikuti tata cara tertentu.<sup>6</sup> Dengan begitu seeloknya konstitusi tidak dicampuri dari urusan politik praktis agar peraturan perundang – undangan yang mengikuti dibawahnya tidak terkontaminasi oleh kepentingan politik pula. Apabila kemudian peraturan perundang – undangan dibawahnya bertentangan dengan konstitusi yang ada diatasnya maka melalui Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 memberikan amanat kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian materil terhadap Undang – Undang dengan Undang – Undang Dasar. Pengujian materil peraturan perundang-undangan terhadap UUD digunakan pula untuk mengetahui apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan konstitusi atau tidak.

Dengan tugasnya yang demikian, Mahkamah Konstitusi juga dikenal memiliki fungsi yang merupakan derivasi dari kewenangannya itu, yakni pengawal konstitusi (*The Guardian of Constitution*), penafsir akhir konstitusi (*The Final Interpreter of Constitution*), pengawal demokrasi (*The Guardian of Democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*The Protector of Citizen's Constitutional Right*), pelindung hak asasi manusia (*The Protector of Human Right*).<sup>7</sup> Sebagai pengawal konstitusi maka Mahkamah Konsitusi memiliki tanggung jawab dalam menjaga kesucian konstitusi dari segala kepentingan pribadi maupun kelompok kecil. Istilah *The Guardian of Constitution* hanyalah diberikan kepada Mahkamah Konstitusi yang menangani secara langsung perkara gugatan antara Undang – Undang dengan Undang

---

<sup>6</sup> Bagir manan, *Dasar – dasar Perundang – undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 14.

<sup>7</sup> Prof. Dr. Arief Hidayat. “Peran Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Konstitusi dan Pengawal Demokrasi dalam Sengketa Pemilu”. Dalam acara *Continuing Legal Constitution*. Jakarta, 3 Mei 2013



– Undang Dasar. Selain *The Guardian of Constitution*, Mahkamah Konstitusi juga sebagai *The Sole Interpreter of Constitution* yaitu penafsir dari adanya konstitusi. Di Indonesia memang teranglah bahwa hanya Mahkamah Konstitusi yang memiliki fungsi sebagai penafsir konstitusi. Sesungguhnya penafsiran dilakukan oleh DPR dan Presiden pada saat membentuk Undang – undang untuk melaksanakan UUD 1945. Namun karena UUD 1945 menentukan bahwa Undang – undang dapat dimohonkan pengujian kepada MK berdasarkan pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 dan dinyatakan bahwa putusannya bersifat final dan mengikat, maka penafsiran MK lah yang merupakan penafsiran akhir.<sup>8</sup> Di sisi lain, sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi dan supremasi hukum, hakim konstitusi tentu harus tunduk terhadap konstitusi. MK tidak berada di atas konstitusi. Namun MK juga tidak boleh terlalu dibatasi dalam memutus atau menafsirkan karena kewenangan itu merupakan sarana untuk mewujudkan *The Living Constitution*.<sup>9</sup>

Dengan menjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir tunggal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, layaknya tidak elok untuk tetap dipertahankan kedudukan penafsiran tunggal tersebut. Mengingat bahwa adanya lembaga negara lainnya yang secara implisit memiliki kemampuan untuk menafsirkan UUD NRI 1945 sesuai dengan amanat UUD NRI 1945 Pasal 3 Ayat (1) yang berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang – Undang Dasar.” Dengan adanya kewenangan dalam mengubah dan menetapkan UUD tersebut maka MPR diharuskan dapat memaknai serta menafsirkan isi dari UUD secara utuh. Dengan begitu maka MPR seharusnya mendapatkan kewenangan pula dalam melakukan penafsir UUD NRI 1945 atau *The Sole Interpreter of Constitution* sehingga MK tidak lagi menjadi penafsir tunggal melainkan turut mendengarkan tafsiran lain dari MPR dalam setiap persidangan.

Kedudukan MK sebagai penafsir tunggal konstitusi mengakibatkan MPR sebagai yang berwenang dalam mengamandemen dan menetapkan UUD NRI 1945 seolah menjadi

---

<sup>8</sup> Moh. Mahfud MD, “Wewenang Mahkamah Konstitusi Memutus pengujian Undang – Undang”, Makalah disampaikan dalam Ceramah Pasis Sespim Polri. Jakarta, 10 Desember 2008, hlm 5 – 6.

<sup>9</sup> Muchamad Ali Safaat, Aan Eko Widiarto, dan Fajar Laksono Suroso. *Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003 – 2008 dan 2009 – 2013*. Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017.

terlupakan dalam praktek peradilan di MK itu sendiri. Karena sejatinya, keterlibatan MPR dalam menafsirkan UUD NRI 1945 menjadi sangat terbatas oleh waktu hanya saat terjadinya amandemen. Padahal amanat UUD NRI 1945 memberikan wewenang MPR untuk melakukan penafsiran terhadap UUD NRI 1945. Mengingat bahwa MPR memiliki tenaga ahli pada bidang hukum dan bidang lainnya yang diwadahi dalam Badan Pengkajian MPR, sehingga tidak menutup kemungkinan apabila MPR diberikan kedudukan sebagai penafsir UUD NRI 1945 tidak hanya saat amandemen melainkan saat peradilan bersama dengan Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut sejalan dengan amanat Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengisyaratkan secara implisit terhadap kewenangannya dalam menafsirkan UUD NRI 1945.

Pemberian wewenang dalam menafsirkan UUD NRI 1945 kepada MPR memberikan ruang dalam *Check and Balances* sehingga tidak terjadi kesewenang – wenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan penafsirannya. Apalagi dengan keberadaan MK yang digawangi oleh sembilan hakim konstitusi yang diangkat dan bukan dipilih langsung oleh rakyat, namun mampu menggugurkan suatu produk undang – undang yang telah disepakati dan diputuskan oleh 560 orang anggota DPR bersama presiden yang keduanya justru dipilih melalui proses demokratis yang cukup panjang dan menelan biaya yang tidak sedikit.<sup>10</sup>

Sementara itu dimungkinkan pula adanya perbedaan antara para ahli hukum dalam menelaah konstitusi sehingga untuk mewujudkan tafsiran terhadap UUD NRI 1945 yang lebih akurat maka dibutuhkan ahli hukum lain yang tidak hanya berasal dari Mahkamah Konstitusi melainkan dari MPR dalam setiap persidangan.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang menafsirkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 seolah mengesampingkan peran dari MPR. Sebagaimana amanat konstitusi, pasal 3 ayat (1) berfungsi untuk mengamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga selama ini MPR seolah kurang dilibatkan dalam prosedur pengujian materil Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945.

---

<sup>10</sup> Mahrus Ali. *Mahkamah Konstitusi dan Penafsiran Hukum yang Progresif*. Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010.

## B. Rumusan masalah

Bagaimana penguatan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai *Amicus Curiae* dalam pengujian materil Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

## C. Tujuan

Upaya penguatan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai *Amicus Curiae* dalam pengujian materil Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

## D. Pembahasan

Dalam pembahasan sebelumnya, telah dijelaskan bahwa salah satu tugas dari Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Pasal 5 huruf c UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah dalam tugasnya sebagai lembaga negara adalah mengkaji sistem ketatanegaraan dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya. Untuk melaksanakan tugasnya MPR membentuk sebuah lembaga dibawahnya yang dinamakan Badan Pengkajian MPR. Badan Kajian itu memiliki tugas antara lain untuk memberikan masukan, saran dan pertimbangan yang berkaitan dengan peraturan dan perundangan, memberikan masukan terkait dengan perkembangan sosial, kemudian menyerap aspirasi dinamika di tengah masyarakat terkait dengan pokok – pokok negara.<sup>11</sup> Keberadaan Badan Kajian MPR bukan merupakan badan yang terpisah dari lembaga MPR melainkan merupakan salah satu bagian dari kelembagaan MPR. Lembaga Pengkajian juga bertugas memberikan saran, masukan, pertimbangan dan usulan yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan, dan mengkaji serta merumuskan pokok – pokok pikiran tentang Pancasila, NKRI, Bhineka Tunggal Ika dan UUD 1945.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> MPR Resmikan Pembentukan Badan Pengkajian, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt559a5b77be097/mpr-resmikan-pembentukan-badan-pengkajian/> (diakses pada 28 Juni, pukul 10.36 WIB)

<sup>12</sup> MPR Akan Bentuk Lembaga Pengkajian Beranggotakan Pakar HTN, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54dc781aef906/mpr-akan-bentuk-lembaga-pengkajian-beranggotakan-pakar-htn/> (diakses pada 28 Juni, pukul 11.08 WIB)

Secara harfiah, pengkajian memiliki arti sebagai proses, cara, perbuatan mengkaji; penyelidikan; dan penelaahan.<sup>13</sup> Berdasarkan hal tersebut maka seharusnya badan pengkajian memiliki kewenangan pula dalam menafsirkan UUD 1945 mengingat salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MPR adalah melakukan pengkajian terhadap sistem ketatanegaraan, salah satunya ialah UUD NRI 1945. Di Indonesia sendiri yang berhak menafsirkan UUD NRI 1945 hanyalah Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal Konstitusi (*The Guardian of Constitution*) dan penafsir akhir Konstitusi (*The Final Interpreter of Constitution*).<sup>14</sup> Setiap orang, akademisi, ahli hukum, guru besar memang memiliki hak untuk melakukan penafsiran terhadap Konstitusi, namun Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga otoratif untuk melaksanakan penafsiran. Tatkala MK telah memberi tafsir terhadap suatu aturan konstitusional maka tafsir tersebut berlaku secara resmi mengikat semua warga negara tanpa terkecuali. Tafsir Konstitusi yang dikemukakan oleh lembaga maupun orang selain MK tidak memiliki kekuatan hukum manakala MK telah mengeluarkan tafsiran.<sup>15</sup>

Dalam pengujian Undang – Undang terhadap UUD NRI 1945, MK mengedepankan penafsiran UU sebagai analisis apakah norma UU yang diuji melanggar nilai – nilai Konstitusional sehingga pasal dalam UUD lebih berfungsi sebagai batu uji (*touchstone*) dibanding sebagai teks yang menjadi objek penafsiran. Dengan kata lain pertimbangan majelis hakim dalam perkara pengujian UU tidak menyertakan penafsiran konstitusi. Pertimbangan majelis hanya merujuk pada pasal tertentu dalam UUD atau menukil nilai – nilai Konstitusi yang bersifat universal tanpa mengelaborasi maknanya secara mendalam.<sup>16</sup> Dalam menyelesaikan pengujian, MK dapat melakukan tafsir Konstitusi terlebih dahulu atau tidak melakukannya karena tiadanya kewajiban dalam memutuskan suatu perkara pengujian harus menafsirkan Konstitusi terlebih dahulu. Sehingga

---

<sup>13</sup> Lihat arti pengkajian dalam KBBI, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pengkajian> (diakses pada 28 Juni, pukul 11.13)

<sup>14</sup> Prof. Dr. Arief Hidayat. “Peran Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Konstitusi dan Pengawal Demokrasi dalam Sengketa Pemilu”. Dalam acara *Continuing Legal Constitution*. Jakarta, 3 Mei 2013

<sup>15</sup> Bisariyadi, Dkk. Laporan Hasil Penelitian. *Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Undang – Undang terhadap Undang – Undang Dasar*. Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (P4TIK).2016. hal 1

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal 3

peran MK sebagai *The final Interpreter of Constitution* tidak selalu terlaksana karena memang tidak ada keharusan dalam pengujian.

Mengingat Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili UU terhadap UUD NRI 1945, sehingga sangat relevan apabila dilakukan penafsiran terlebih dahulu terhadap UUD NRI 1945 dalam setiap gugatan yang diajukan. Memang Mahkamah pun membutuhkan waktu persidangan yang lebih panjang karena butuh waktu pula dalam melakukan penafsiran terhadap UUD NRI 1945, hal itu dapat dibandingkan dengan ketika MK tidak melakukan penafsiran terhadap UUD NRI 1945 dan langsung menafsirkan UU yang diajukan gugatan.

Oleh karena itu, untuk membantu Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan gugatan maka diperlukan MPR sebagai *Amicus Curiae*. Hal ini selaras dengan tugas MPR sebagaimana termaktub dalam Pasal 5 huruf c UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) yaitu mengkaji sistem ketatanegaraan dan Undang – Undang Dasar 1945, serta pelaksanaannya maka MPR secara tersirat telah mendapat wewenang untuk melakukan penafsiran terhadap UUD NRI 1945. Seperti yang telah dijabarkan diatas bahwa makna kata mengkaji merupakan menelaah, menyelidiki, dan melakukan proses pendalaman terhadap objek yang dikaji sehingga tepat apabila MPR diartikan sebagai lembaga yang memungkinkan untuk menafsirkan UUD. Dalam Badan Pengkajian MPR tentunya terdapat pakar dalam bidang hukum sehingga dengan keilmuan dan kompetensinya relevan dalam penafsiran UUD NRI 1945.

Sudah sepantasnya MPR dapat menjadi *Amicus Curiae* atau dalam bahasa Inggris bermakna, *Friend of the Court*.<sup>17</sup> Sebagaimana definisi *Miriam Webster Dictionary* terhadap *amicus curiae* yaitu *one (such as a professional person or organization) that is not a party to a particular litigation but that is permitted by the court to advise it in respect to some matter of law that directly affects the case in question*.<sup>18</sup> *Amicus Curiae* merupakan istilah yang dipergunakan kepada pengaju atau yang ditunjuk berjumlah satu orang atau sebuah organisasi ataupun lembaga. Sedangkan, *Amici*

---

<sup>17</sup> Siti Aminah, *Menjadi Sahabat Keadilan Panduan menyusun Amicus Brief*, The Indonesian Legal Resource Center (ILRC). Jakarta. 2014. Hal 7

<sup>18</sup> <https://www.merriam-webster.com/dictionary/amicus%20curiae> (diakses pada 28 Juni, Pukul 15.51)

*Curiae* dipergunakan kepada pengaju atau yang ditunjuk oleh pengaju berjumlah lebih dari satu orang atau sebuah organisasi maupun lembaga.

*Amicus Curiae* diadopsi terdahulu oleh para negara dengan aliran hukum Eropa Kontinental pada abad ke 9. *Amicus Curiae* lazim pada pengadilan tingkat banding atau pada kasus – kasus besar yang mencakup masalah kehidupan orang banyak. Awalnya *Amicus Curiae* diajukan untuk mendukung argumen yang sebelumnya dibuat oleh pihak yang terlibat dalam kasus tersebut, menunjukkan argumen baru dalam kasus yang belum diperkenalkan sebelumnya, dan menunjukkan kepada pengadilan konsekuensi dari keputusan tertentu. Misalnya, putusan pengadilan yang berdampak pada sosial, politik, hukum atau ekonomi.<sup>19</sup> Sejatinya, *Amicus Curiae* tidak dikenal secara eksplisit dalam peradilan di Indonesia. Namun, bukan berarti *Amicus Curiae* tidak dapat diterapkan pada sistem hukum di Indonesia. Keberadaan *Amicus Curiae* merupakan usaha untuk mencapai suatu putusan yang adil dan seimbang. Maka, secara tidak langsung telah diakui eksistensinya oleh sistem peradilan di Indonesia. Dalam UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, pada Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai – nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.” Pasal tersebut menyatakan bahwa hakim perlu melakukan penggalian kebenaran dengan membuka seluas – luasnya informasi dan pendapat dari banyak kalangan, meskipun informasi tersebut tidak berasal dari para pihak yang berperkara. Dengan adanya keterbukaan informasi dari berbagai pihak maka akan lebih mudah pula hakim dalam mencari kebenaran.

Dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, apabila kita melihat kutipan pada Pasal 180 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana bahwa “Dalam hal diperlukan untuk menjernihkan dukunya persoalan yang timbul di sidang pengadilan, hakim ketua sidang dapat meminta keterangan ahli dan dapat pula meminta agar di ajukan bahan baru oleh yang berkepentingan.” Pada kutipan pasal tersebut, tersirat penggunaan konsep *Amicus Curiae* namun tidak dijelaskan secara tersurat dalam praktik peradilan pidana di Indonesia. Dalam Peradilan Tata Usaha Negara,

---

<sup>19</sup> Siti Aminah, Op.cit., hal 12 – 13

pihak ketiga merupakan perorangan atau badan hukum perdata yang berada diluar pihak yang sedang berperkara. Hal tersebut diatur dalam Pasal 83 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dengan cara kemauan sendiri untuk mempertahankan atau membela hak dan kepentingannya agar ia jangan sampai dirugikan oleh putusan pengadilan, kedua karena ada permintaan salah satu pihak atau prakarsa hakim yang sedang memeriksa perkara tersebut.

Dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi diatur pula mengenai pihak ketiga yang terlibat dalam persidangan. Aturan mengenai pihak ketiga terdapat dalam Pasal 13 huruf g Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 yaitu mendengarkan keterangan pihak terkait. Selanjutnya dalam Pasal 14 ayat (1) dijelaskan bahwa "Pihak Terkait yang dimaksud Pasal 13 ayat (1) huruf g adalah pihak yang berkepentingan langsung atau tidak langsung dengan pokok permohonan." Selanjutnya keterangan mengenai pihak langsung dan pihak tidak langsung dinyatakan dalam Pasal 14 ayat (2) dan ayat (4) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005. Pihak Terkait yang berkepentingan langsung adalah pihak yang hak dan/atau kewenangannya terpengaruh oleh pokok permohonan.<sup>20</sup> Sedangkan Pihak Terkait yang berkepentingan tidak langsung adalah pihak yang karena kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya perlu didengar keterangannya atau pihak yang perlu didengar keterangannya sebagai *ad informandum*, yaitu pihak yang hak dan/atau kewenangannya tidak secara langsung terpengaruh oleh pokok permohonan tetapi karena kepeduliannya yang tinggi terhadap permohonan dimaksud.<sup>21</sup> Dengan praktik peradilan pada Tata Usaha Negara, Pidana, dan Mahkamah Konstitusi maka secara tersirat memang telah diakomodasikan keberadaannya suatu konsep *Amicus Curiae* yang dalam UU maupun peraturan dibawahnya disebutkan dengan istilah pihak ketiga.

Kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara yang didalamnya beranggotakan anggota DPR maupun DPD akan mengalami penguatan kewenangan kelembagaan apabila MPR lewat Badan Pengkajiannya diberikan posisi sebagai *Amicus Curiae* dalam setiap peradilan di Mahkamah Konstitusi mengenai gugatan

---

<sup>20</sup> Lihat dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Pasal 14 ayat (2)

<sup>21</sup> Lihat dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Pasal 14 ayat (3)

atas uji materi UU terhadap UUD NRI 1945. Mengingat bahwa semangat awal pembentukan MPR adalah sebagai lembaga representasi rakyat dan dengan semangat sebagai lembaga representasi rakyat, maka merupakan keharusan bagi MPR untuk berkepentingan dalam setiap pengujian materi UU terhadap UUD NRI 1945. Mengingat Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang – undang.” Dengan begitu maka MPR secara tidak langsung juga memiliki kepentingan mengenai dirugikannya hak seseorang karena keberadaan suatu UU sehingga merefleksikan MPR sebagai lembaga representasi rakyat.

MPR diajukan sebagai *Amicus Curiae* dalam persidangan Mahkamah Konstitusi yang karena kedudukannya sebagai lembaga representasi rakyat sekaligus lembaga yang mengkaji sistem ketatanegaraan maupun UUD NRI 1945 serta pelaksanaannya. Tentu berbeda dengan kewenangan DPR yang tidak menyangkut terhadap pengkajian UUD NRI 1945. Menyadari pula bahwa dalam sistem peradilan di Mahkamah Konstitusi memang telah dikenal konsep *Amicus Curiae* secara tersirat. Namun, dorongan untuk menetapkan MPR sebagai lembaga tetap yang menjadi *Amicus Curiae* dalam persidangan Mahkamah Konstitusi pun harus tetap diajukan. Hal tersebut kemudian akan memperkuat kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penguatan lembaga MPR melalui penambahan kewenangannya tidak akan menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi seperti yang terjadi pada masa Orde baru dahulu karena penambahan kewenangannya hanyalah pada kedudukannya sebagai *Amicus Curiae* dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi. Melalui Badan Pengkajiannya, MPR memberikan keterangan mengenai tafsiran UUD NRI 1945 di hadapan majelis hakim dan peserta sidang dalam pengujian UU terhadap UUD NRI 1945. Tafsiran MPR pun tidak bersifat mengikat dan tidak ada keharusan bagi hakim untuk mengikuti keterangan dari MPR seperti yang telah dijelaskan mengenai kedudukan *Amicus Curiae* dalam persidangan. Karena penjelasan yang diberikan oleh MPR hanyalah berfungsi sebagai pertimbangan bagi Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan perkara terkait uji materi.



Memang terdapat perbedaan yang sangat signifikan pada kelembagaan MPR sebelum dan setelah dilakukannya amandemen UUD NRI 1945. MPR yang menjadi lembaga tertinggi sebelum dilaksanakan amandemen UUD 1945, kemudian berubah hanya menjadi lembaga tinggi setelah dilaksanakannya amandemen UUD NRI 1945. Kedaulatan yang semula dilaksanakan oleh MPR, kemudian setelah amandemen berubah menjadi kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UU. Beberapa kewenangan MPR pun dihapuskan setelah dilakukannya amandemen, hal ini menjadikan MPR seperti kehilangan taringnya dalam sistem ketatanegaraan.

Penguatan posisi MPR sebagai *Amicus Curie* dalam persidangan Mahkamah Konstitusi tidak hanya memperkuat kelembagaan MPR, namun akan memperkuat kewenangan MPR dalam mengkaji sistem ketatanegaraan maupun UUD NRI 1945. Untuk melakukan penambahan kewenangan tersebut maka perlu diadakannya proses amandemen kelima untuk kembali memperkuat lembaga MPR dalam kedudukannya sebagai lembaga negara yang diharapkan pada awal pembentukannya sebagai lembaga representasi rakyat. Penambahan ayat dalam Pasal 3 UUD NRI 1945 yang semula hanya tiga ayat menjadi empat ayat, mengenai penambahan tugas MPR sebagai *Amicus Curiae* terhadap tafsiran UUD NRI 1945 dalam persidangan Mahkamah Konstitusi sebagai legitimasi untuk mengokohkan kedudukan MPR sebagai lembaga pengkaji UUD NRI 1945. Dengan begitu maka Pasal 5 huruf C UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menjadi lebih jelas dan nyata.

Mengingat jika dikaji dengan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, bahwa menambah ayat dalam Pasal 3 UUD NRI 1945 merupakan hal yang berdasar. Untuk mempertegas uraian mengenai landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang sebenarnya telah diuraikan diatas secara tersirat maupun tersurat maka perlu dijelaskan secara ringkas dan tegas mengenai ketiga landasan ini.

Pertama, secara filosofis yang diartikan sebagai pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI

Tahun 1945.<sup>22</sup> Dengan mengkaji secara filosofis, maka Mahkamah Konstitusi memandang dalam putusannya untuk memutus secara adil sesuai dengan tujuan dan cita hukum yaitu, Teori Etis yang menekankan kepada tujuan hukum yang bernuansa moral-etis baik bagi individu maupun masyarakat secara keseluruhan dan menitikberatkan pada keadilan sebagai tujuan hukum.<sup>23</sup> Pancasila pun menghendaki suatu keadilan melalui sila ke 5 yang berbunyi “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” yang mengharuskan Mahkamah Konstitusi mendapatkan keadilan yang sebaik – baiknya dengan memberikan keterbukaan dalam pihak – pihak lainnya terutama MPR untuk memberikan penafsiran terhadap UUD dalam pengujian UU dengan UUD sebagai *Amicus Curiae*.

Dalam pengkajian sosiologis, maka MPR sebagai lembaga representasi rakyat yang diberikan amanah untuk dapat melakukan proses amandemen dan pengkajian terhadap sistem ketatanegaraan maupun UUD serta secara tidak langsung memiliki kepentingan dalam proses pengujian undang-undang terhadap UUD karena pemohon sebagai rakyat yang diduga mengalami kerugian dari adanya UU tersebut. Dengan kewenangannya sebagai pengkaji UUD NRI 1945, maka untuk menjadikan kewenangan tersebut sebagai kemaslahatan rakyat, MPR memiliki tugas untuk menjelaskan tafsiran UUD NRI 1945 kepada majelis hakim dan peserta sidang dalam kedudukannya sebagai *Amicus Curiae*.

Ketiga, landasan yuridisnya adalah MPR sebagai lembaga pengkajian UUD NRI 1945 pada Pasal 5 huruf c UUD NRI 1945 seharusnya dipertegas oleh kedudukan MPR sebagai *Amicus Curiae* dalam pengujian UU terhadap UUD. Beserta, MPR merupakan pihak berkaitan tidak langsung seperti yang ada dalam Pasal 14 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 sehingga perlu dilibatkan sebagai *Amicus Curiae* dalam persidangan uji materil.

---

<sup>22</sup> Arti landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt59394de7562ff/arti-landasan-filosofis--sosiologis--dan-yuridis/> (diakses pada 29 Juni 2019, pada pukul 0:46)

<sup>23</sup> Dewa Gede Atmadja, *Filsafat Hukum; Dimensi Tematis dan Historis*. 2013, (Malang: Setara Press), hal 11

## E. Rekomendasi

Oleh karena itu, penulis merekomendasikan terkait beberapa hal berikut:

1. Mempertegas posisi MPR sebagai *amicus curiae* pada setiap pelaksanaan uji materi peraturan perundang-undangan yang diselenggarakan di Mahkamah Konstitusi.

Sebagai *Amicus Curiae*, MPR berfungsi untuk memberikan pendapat terkait UUD NRI 1945. Nantinya, pendapat MPR selaku *Amicus Curiae* bukanlah merupakan suatu kewajiban yang harus ditaati ataupun dilaksanakan sepenuhnya oleh Mahkamah Konstitusi. Namun, pendapat tersebut bersifat sebagai pertimbangan para hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus setiap perkara uji materiil UU terhadap UUD NRI 1945 yang disidangkan.

Keberadaan MPR sebagai *Amicus Curiae* dalam setiap persidangan di Mahkamah Konstitusi dilandasi oleh keberadaan Badan Pengkajian MPR yang mewadahi para ahli atau pakar dalam berbagai keilmuan, seperti ahli Ilmu Hukum, khususnya Hukum Tata Negara. Keberadaan Badan Pengkajian MPR dilegitimasi melalui Peraturan MPR RI nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Sebagaimana, berdasarkan pasal 1 nomor 13 berbunyi Badan Pengkajian adalah badan yang bertugas mengkaji Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Badan Pengkajian berjumlah paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari anggota MPR. Diusulkan sekaligus disusun secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok DPD yang ada.

Pada pasal 53 peraturan yang sama, Badan Pengkajian memiliki tugas antara lain: mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI 1945 beserta pelaksanaannya; menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan UUD NRI 1945; merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat; dan melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan. Dalam pelaksanaan wewenang dan tugasnya, Badan Pengkajian dapat membentuk Lembaga Pengkajian sebagaimana Pasal 61 ayat (2) Peraturan MPR RI nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Nantinya, Lembaga Pengkajian yang membantu wewenang dan tugas Badan Pengkajian difungsikan sebagai laboratorium konstitusi. Anggota Lembaga Pengkajian paling banyak berjumlah 60 (enam puluh) orang berasal

dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan UUD NRI 1945, sosialisasi Pancasila, UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, beserta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan. Sehingga Badan Pengkajian dapat bekerjasama dengan Lembaga Pengkajian dalam menghasilkan tafsir terhadap UUD NRI 1945 yang sekaligus digunakan sebagai materi saat menjadi *Amicus Curiae* pada uji materiil UU di Mahkamah Konstitusi.

Ketua Badan Pengkajian MPR ataupun yang diberikan mandat menggunakan surat tugas resmi olehnya diharapkan datang memberikan kesaksiannya berdasarkan hasil kajian atau telaah terkait UUD NRI 1945 berkaitan dengan undang-undang yang sedang diujikan di Mahkamah Konstitusi. Sebagai contoh, apabila sedang menguji Undang-Undang Pemilu, maka Badan Pengkajian MPR dapat menyiapkan hasil kajiannya untuk memberikan pendapat. Pendapat tersebut kemudian menjadi pertimbangan bagi hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara kasus tersebut. Demi memperkuat posisi MPR sebagai *Amicus Curiae*, maka wacana tersebut harus memiliki *legal standing* atau dasar hukum untuk memudahkan implementasinya.

2. Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perlu dilakukannya amandemen kelima terhadap UUD NRI 1945. Amandemen terhadap UUD NRI 1945 yang dimaksudkan penulis terdapat pada pasal 3 ayat (1) yang berbunyi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar". Amandemen yang dilakukan yakni berupa menambahkan frasa, "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menafsirkan Undang-Undang Dasar dipergunakan dalam segala bentuk proses hukum". Hal ini sejalan dengan konsepsi *Rechtstaat* (negara hukum) yang dianut oleh Indonesia sekaligus melegitimasi prinsip *due process of law*.

3. Amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Amandemen yang dilaksanakan adalah berupa perubahan terhadap pasal yang terkait dengan MPR. Pasal-pasal tersebut

antara lain terkait dengan wewenang MPR yang terdapat pada pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Perubahan yang dilakukan dapat berupa pemberian wewenang MPR untuk menafsirkan UUD NRI 1945 berbentuk kajian atau telaah yang digunakan sebagai pertimbangan hakim pada setiap pelaksanaan uji materi peraturan perundang-undangan yang diselenggarakan di Mahkamah Konstitusi. Setiap tafsir MPR terhadap UUD NRI 1945 pada uji materi bukanlah mengikat, namun hanya menjadi pertimbangan bagi hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara.

4. Amandemen terhadap Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Pengubahan juga harus dilaksanakan pada Peraturan MPR RI nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Nantinya, perubahan yang dilakukan adalah berupa menegaskan posisi MPR sebagai *Amicus Curiae* pada setiap persidangan uji materiil di Mahkamah Konstitusi. Khususnya, pada pasal 53 yang secara rinci membahas tugas Badan Pengkajian MPR. Pada pasal tersebut dapat ditambahkan tugas Badan Pengkajian MPR sebagai *Amicus Curiae* pada setiap persidangan uji materiil di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, diperlukan penambahan peraturan terkait pedoman dan teknis menjadi *Amicus Curiae* bagi Badan Pengkajian beserta Lembaga Pengkajian MPR terkait koordinasinya secara urut dan spesifik.

## **F. Penutup**

Oleh karena itu, penguatan MPR sebagai *Amicus Curiae* harus diwujudkan melalui amandemen kelima UUD NRI 1945. Sekaligus perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai turunan hukumnya.

Penguatan MPR sebagai *Amicus Curiae* tidak hanya berdampak baik bagi pelaksanaan proses hukum di Indonesia. Namun, juga bermanfaat bagi masyarakat luas yang memiliki kepentingan untuk

mengajukan uji materiil di Mahkamah Konstitusi. Karena secara tidak langsung MPR sebagai lembaga representasi rakyat juga harus dilibatkan dan berpihak kepada rakyat.

### **G. Daftar Pustaka**

Prof. Dr. Arief Hidayat. "Peran Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Konstitusi dan Pengawal Demokrasi dalam Sengketa Pemilu". Dalam acara Continuing Legal Constitution. Jakarta, 3 Mei 2013

Astim Riyanto, Teori Konstitusi, (Bandung: Yapemdo, 2000)

A. Mukti Arto, Konsepsi Ideal Mahkamah Agung, (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2001)

Bagir manan, Dasar – dasar Perundang – undangan Indonesia, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992

Bisariyadi, Dkk. Laporan Hasil Penelitian. Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Undang – Undang terhadap Undang – Undang Dasar. Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (P4TIK).2016.

Prof. Dr. Arief Hidayat. "Peran Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Konstitusi dan Pengawal Demokrasi dalam Sengketa Pemilu". Dalam acara Continuing Legal Constitution. Jakarta, 3 Mei 2013

Mahrus Ali. Mahkamah Konstitusi dan Penafsiran Hukum yang Progresif. Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010.

Moh. Mahfud MD, "Wewenang Mahkamah Konstitusi Memutus pengujian Undang – Undang", Makalah disampaikan dalam Ceramah Pasis Sespim Polri. Jakarta, 10 Desember 2008

Muchamad Ali Safaat, Aan Eko Widiarto, dan Fajar Laksono Suroso. Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003 – 2008 dan 2009 – 2013. Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 2 , Juni 2017.

Siti Aminah, Menjadi Sahabat Keadilan Panduan menyusun Amicus Brief, The Indonesian Legal Resource Center (ILRC). Jakarta. 2014.

### **Internet**

MPR Resmikan Pembentukan Badan Pengkajian, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt559a5b77be097/mpr-resmikan-pembentukan-badan-pengkajian/> (diakses pada 28 Juni, pukul 10.36 WIB)

MPR Akan Bentuk Lembaga Pengkajian Beranggotakan Pakar HTN,

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54dc781aef906/mpr-akan-bentuk-lembaga-pengkajian-beranggotakan-pakar-htn/>  
(diakses pada 28 Juni, pukul 11.08 WIB)

Lihat arti pengkajian dalam KBBI,  
<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pengkajian> (diakses pada 28 Juni, pukul 11.13)

<https://www.merriam-webster.com/dictionary/amicus%20curiae>  
(diakses pada 28 Juni, Pukul 15.51)

Arti landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.  
<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt59394de7562ff/arti-landasan-filosofis--sosiologis--dan-yuridis/> (diakses pada 29 Juni 2019, pada pukul 0:46)

I Dewa Gede Atmadja, Filsafat Hukum; Dimensi Tematis dan Historis. 2013, (Malang: Setara Press)

# **PENGUATAN PERAN MPR SEBAGAI *THE PROTECTOR OF CONSTITUTION* MELALUI REFORMULASI PENGATURAN TAP MPR DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

Disusun Oleh:

**Yustika Ardhany & Jihan Sekar Putri**  
**(Universitas Islam Indonesia)**

## **ABSTRAK**

Masuknya kembali Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan merupakan sebuah politik hukum yang tidak lazim sehingga menimbulkan sebuah tanda tanya besar. Hal tersebut menimbulkan empat problematika. Diantaranya, Pertama, kedudukan MPR pasca reformasi yang tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Kedua, nasib Tap MPR yang masih dinyatakan berlaku seperti 'terombang-ambing' antara ada dan tiada. Ketiga, keterbatasan MPR untuk mengeluarkan Tap MPR. Keempat, MPR sebagai *The Protector of Constitution* dapat dilakukan dengan mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur (regeling). Adapun tujuan dari karya tulis ini, yakni 1) Menganalisis urgensi penguatan kedudukan MPR sebagai *The Protector of Constitution* melalui reformulasi pengaturan TAP MPR. 2) Memberikan gagasan formulasi pengaturan TAP MPR guna penguatan kedudukan MPR sebagai *The Protector of Constitution*. Teori yang digunakan sebagai landasan dalam karya tulis ini yakni, 1) Teori Negara Hukum, 2) Teori Kedaulatan Rakyat, 3) Teori Peraturan Perundang-Undangan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan konseptual dan komparatif. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian studi pustaka (*library research*) yang terdiri dari buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan sumber internet serta referensi lain yang



relevan berkaitan dengan pengakuan dan perlindungan masyarakat adat serta pembentukan komisi perlindungan masyarakat adat. Penelitian ini menggunakan teknik analisis data berupa analisis isi (*content analisis*). Hasil pembahasan dalam karya tulis ini pertama, terdapat urgensi penguatan kedudukan MPR sebagai *The Protector of Constitution* melalui reformulasi pengaturan Tap MPR. Kedua, gagasan formulasi pengaturan Tap MPR guna penguatan kedudukan MPR sebagai *The Protector of Constitution*.

**Kata Kunci:** Tap MPR-Penguatan-*The Protector of Constitution*

#### **ABSTRACT**

*Re-entry of the MPR Tap in the hierarchy of legislation constitutes an unusual legal politics that raises a big question mark. This raises four problems. Among other things, First, the position of the MPR post-reform which is no longer domiciled as the highest state institution. Second, the fate of the MPR's Decree which is still declared to be valid as oscillating 'between existing and non-existent. Third, the limitations of the MPR to issue the MPR Decree. Fourth, the MPR as The Protector of Constitution can be done by issuing a regulating MPR Decree. The purpose of this paper, namely 1) Analyzes the urgency of strengthening the position of the MPR as The Protector of Constitution through reformulating the regulation of the TAP MPR. 2) Give the idea of formulating the MPR TAP arrangements to strengthen the MPR's position as The Protector of Constitution. The theory used as a foundation in this paper is, 1) The Law State Theory, 2) The People's Sovereignty Theory, 3) Theory of Regulations. This study uses a normative juridical method with conceptual and comparative approaches. The data sources used in this study are legal materials consisting of primary, secondary, and tertiary legal materials. This study uses data collection techniques through library research methods consisting of books, scientific journals, mass media and internet sources as well as other relevant references relating to the recognition and protection of indigenous*

*peoples and the establishment of indigenous peoples' protection commissions. This study uses data analysis techniques in the form of content analysis (content analysis). As a result of the discussion in this first paper, there is an urgency to strengthen the position of the MPR as The Protector of Constitution through reformulation of the MPR regulation. Secondly, the idea of formulating the MPR's Tap arrangement to strengthen the MPR's position as The Protector of Constitution.*

**Keywords: MPR Tap-Strengthening-The Protector of Constitution**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Adanya pasal tersebut menandakan bahwasanya dalam melakukan perbuatan maupun tindakan sebagai warga negara haruslah berdasarkan ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Indonesia sejatinya memiliki kewajiban untuk berkaca kembali apakah saat ini sudah sesuai dengan jiwa negara hukum tersebut. Salah satu aspek pijakan penilaian Indonesia sebagai negara hukum adalah dengan melihat aspek supremasi konstitusi.<sup>1</sup> Supremasi konstitusi hanya dapat terwujud dengan adanya tatanan norma hukum yang memberikan jaminan perlindungan hak konstitusional warga negara.<sup>2</sup> Keberadaan hierarki norma merupakan salah satu bentuk implementasi dari tatanan kehidupan bernegara berdasarkan hukum sebagaimana diatur dalam konstitusi.<sup>3</sup>

Pada era reformasi saat ini, sistem hierarki peraturan perundang-undangan telah mengalami perubahan. Pada mulanya, Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan sistem tatanan hierarki peraturan di Indonesia tanpa adanya Tap MPR. Namun seiring dengan berjalannya waktu, UU No. 12 Tahun 2011 hadir sebagai bentuk perubahan dari undang-undang sebelumnya, di mana dalam UU tersebut mencantumkan adanya Tap MPR sebagai hierarki peraturan perundang-undangan yang berkedudukan pada nomor kedua setelah UUD NRI 1945.

---

<sup>1</sup> Dian Agung Wicaksono, “Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 1, Maret 2013, hlm. 144.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

Masuknya kembali Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan merupakan sebuah politik hukum yang tidak lazim sehingga menimbulkan sebuah tanda tanya besar. Oleh karena itu, Peneliti menitikberatkan empat problematika pada karya tulis ini.

*Pertama*, kedudukan MPR pasca reformasi yang tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Hal tersebut berimplikasi pada penggunaan kewenangan MPR saat ini. MPR tidak lagi berwenang memilih presiden dan wakil presiden karena rakyat yang akan memilih melalui pemilu langsung.<sup>4</sup> Wewenang MPR hanya sebatas melantik presiden dan wakil presiden dalam pemilu.

*Kedua*, nasib Tap MPR yang masih dinyatakan berlaku seperti ‘terombang-ambing’ antara ada dan tiada.<sup>5</sup> Pengaturan yang demikian itu tentu menimbulkan dilema hukum, yakni terkait dengan keberadaan kedudukan Tap MPR.

*Ketiga*, keterbatasan MPR untuk mengeluarkan Tap MPR. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwasanya MPR mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur (*regeling*). Tap MPR yang bersifat *beschikking* juga dapat dikeluarkan oleh MPR sesuai dengan kewenangannya.

*Keempat*, MPR sebagai *The Protector of Constitution* dapat dilakukan dengan mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) untuk menjaga nilai-nilai konstitusi (4 pilar kebangsaan) yang terdiri dari Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Sehingga, perlu suatu upaya untuk menguatkan keberadaan Tap MPR guna menjawab permasalahan di atas. Inilah alasan Peneliti memilih judul “Penguatan Peran MPR Sebagai *The Protector of Constitution* Melalui Reformulasi Pengaturan TAP MPR dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia” untuk memberikan gagasan baru agar tercipta suatu kepastian hukum terhadap keberadaan Tap MPR saat ini.

---

<sup>4</sup> Ni'matul Huda (Ed), *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan Indonesia*, 2015, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 8.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 54-55.

## **B. Rumusan Masalah**

Paparan di atas merupakan pengantar untuk masuk ke masalah yang dipaparkan dalam tulisan ini. Adapun permasalahan yang menjadi fokus penulisan karya tulis ini adalah sebagai berikut:

1. Apa urgensi penguatan kedudukan MPR sebagai *The Protector of Constitution* melalui reformulasi pengaturan Tap MPR?
2. Bagaimana formulasi pengaturan Tap MPR guna penguatan kedudukan MPR sebagai *The Protector of Constitution*?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penulisan karya tulis ini dilakukan untuk:

1. Menganalisis urgensi penguatan kedudukan MPR sebagai *The Protector of Constitution* melalui reformulasi pengaturan Tap MPR.
2. Memberikan gagasan formulasi pengaturan Tap MPR guna penguatan kedudukan MPR sebagai *The Protector of Constitution*.

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penulisan karya tulis ini adalah:

1. Manfaat bagi akademisi yaitu diharapkan dapat digunakan sebagai referensi bahan kajian suatu upaya untuk menitikterangkan keberadaan Tap MPR dikalangan masyarakat.
2. Manfaat bagi praktisi yaitu diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan yang berguna dalam upaya memberikan kepastian hukum terhadap Tap MPR.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Teori Negara Hukum

Pada mulanya, pemikiran mengenai konsep negara hukum digagas oleh seorang filsuf Yunani Kuno, Plato mengatakan bahwa sebuah negara yang baik hanya akan bisa diatur oleh berdasarkan aturan-aturan (hukum) yang baik.<sup>6</sup> Sementara itu seorang filsuf Romawi kuno yang bernama Cicero (106-43 SM) juga pernah mengatakan bahwa dimana ada masyarakat disitu pasti ada hukum (*Ubi Societas Ibi Ius*).<sup>7</sup> Hal tersebut membuktikan bahwa manusia selalu terikat aturan-aturan (hukum) dan norma-norma kehidupan (hukum kodrat).<sup>8</sup> Namun, pada prakteknya konsep negara hukum baru populer pada abad ke-17, sebagai akibat dari kondisi sosial politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme. Seiring perkembangan zaman konsep negara hukum semakin gencar dikembangkan, saat ini terdapat berbagai macam konsep negara hukum yang berkembang diberbagai negara.

*Pertama*, konsep negara hukum "*rechstaat*" konsep yang lahir untuk menentang absolutisme di Eropa sehingga sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum eropa kontinental atau *civil law* atau *modern roman law*. Konsep *rechstaat* sejalan dengan lahirnya paham liberalisme yang berkembang pula pengertian "negara hukum liberal". Namun, kemudian seorang sarjana Jerman mengoreksi dan menyempurnakan paham negara hukum liberal dengan konsep negara hukum dalam arti luas "negara hukum kesejahteraan" (*Welfarestaat*) dengan unsur adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pembagian kekuasaan dan pemisahan kekuasaan, pemerintahan berdasarkan peraturan, dan adanya peradilan administrasi.

*Kedua*, konsep negara hukum "*rule of law*" yang berkembang secara evolusioner dan bertumpu pada sistem hukum *anglo saxon* (*Common Law Inggris*) dengan unsur *supremacy of law*, *equality before the law*, *human rights*.

---

<sup>6</sup> Aloysius R. Entah, "Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila", *Jurnal Seminar Nasional Hukum*, Vol. 2, No. 1, Tahun 2016, hlm. 533.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 534.

*Ketiga*, konsep negara hukum “*religy legality*” dan “nomokrasi islam” konsep negara beragama bersumber dari pemikiran pada abad pertengahan yang dipelopori oleh Thomas Aquinas. Pandangan thomistik dari Thomas Aquinas mengenai hukum alam, mempostulatkan bahwa hukum alam merupakan bagian dari hukum Tuhan yang dapat diketahui melalui penggunaan nalar manusia meluasnya pemikiran keagamaan pada masa itu, menyebabkan terjadinya perubahan terhadap konsep-konsep yang mendasari pandangan negara. Sementara itu konsep negara hukum nomokrasi islam merupakan konsep negara hukum yang berdasar kepada Qur’an dan Sunnah. Kata *nomocracy* sendiri berasal dari kata *nomos* yang berarti hukum atau norma dan *Cratein* yang berarti memerintah. Menurut M. Tahir Ashary (2003: 85, 100) prinsip negara hukum nomokrasi islam ialah prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip mufakat/musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan, prinsip perlindungan dan pengakuan setiap hak asasi manusia, prinsip peradilan bebas, perdamaian, kesejahteraan, dan ketaatan rakyat.<sup>9</sup>

*Keempat*, konsep negara hukum “*socialist legality*” konsep yang biasanya dianut oleh negara-negara komunis atau sosialis. Konsep *socialist legality*, bersumber dari rasio manusia, komunis, ateis, totaliter, kebebasan beragama yang semu, dan kebebasan propaganda anti agama. Konsep ini sendiri memiliki unsur perwujudan sosialisme, hukum adalah alat dibawah sosialisme, penekanan pada sosialisme, realisasi sosialisme daripada hak-hak perorangan.

*Kelima*, konsep negara hukum “pancasila” ialah konsep negara hukum yang bersumber pada nilai-nilai yang terdapat pada pancasila. Konsep yang berkembang di Negara Indonesia ini merupakan cerminan dari kehidupan nilai-nilai budaya yang ada di Indonesia yang kristalisasinya adalah pancasila sebagai dasar negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang merupakan “*staatsfundamentalnorm*” Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hans Naviasky (murid Hans Kelsen) sebagaimana dikutip Dardji Darmodihardjo (2009, h. 38-39) mengatakan bahwa *staatsfundamentalnorm* mempunyai 2 fungsi yaitu fungsi konstitutif dan fungsi regulatif (untuk dasar menyusun

---

<sup>9</sup>*Ibid.*, hlm. 535.

konstitusi dan untuk mengatur (tolok ukur) peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi atau UUD. Menurut Philipus M. Hadjon (1987, h. 90) elemen-elemen penting negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila ialah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan kerukunan, hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara, prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir jika musyawarah gagal, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Dari apa yang telah dipaparkan sebelumnya sebuah konsep negara hukum menunjukan keterkaitannya dengan konstitusi suatu negara. Jika dilihat secara historis pada masa peralihan dari kondisi sosial politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme ke negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa. Sejak saat itu setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa, menjadi senjata pamungkas rakyat untuk mengakhiri kekuasaan yang absolut. Namun, saat ini di Indonesia dikenal sebagai negara penganut kedaulatan rakyat, kedaulatan rakyat dikenal juga sebagai negara demokrasi. Negara demokrasi sendiri memiliki arti pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Secara harfiah pengertian demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat. Jika diartikan seperti itu maka demokrasi menjadi sesuatu yang sangat sulit bahkan tidak mungkin dilaksanakan. Sehubungan dengan itu pengertian demokrasi mengalami perubahan terutama jika membahas demokrasi di suatu negara yang luas. Demokrasi tidak lagi hanya diartikan sebagai pemerintahan yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat melainkan secara tidak langsung oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih secara bebas oleh rakyat.

## **B. Teori Kedaulatan Rakyat**

Di Indonesia rumusan mengenai "kedaulatan adalah ditangan rakyat" menunjukan bahwa kedudukan rakyatlah yang paling



menonjol dan paling sentral. Dalam perspektif UUD 1945 kedaulatan rakyat Indonesia diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Penggambaran terhadap sistem perwakilan bisa kita lihat dari struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintah yang menjamin sistem hukum dan tegaknya demokrasi contoh, adanya MPR selaku wakil dari masyarakat, di dalam MPR sendiri beranggotakan DPR dan DPD selaku wakil-wakil daerah. Selain itu kini di Indonesia presiden dan wakil presiden merupakan bentuk dari kedaulatan rakyat. Pasalnya sebelum amandemen perubahan posisi MPR di Indonesia adalah yang tertinggi karena saat itu MPR dianggap jelmaan rakyat dengan komposisi keanggotaan yang terdiri dari DPR, Utusan Daerah, Utusan Golongan, dan ABRI. Namun, saat ini di era reformasi kedudukan MPR tidak lagi menjadi yang tertinggi karena seiring berjalannya waktu penafsiran terhadap “kedaulatan rakyat” semakin luas. Jika kita melihat kembali kata demokrasi yang memiliki pengertian “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat” maka seharusnya keseluruhan dari pelaksana pemerintahan merupakan wakil rakyat. Indonesia sebagai negara penganut negara hukum demokrasi tentu dalam pelaksanaan pembentukan undang-undang melibatkan MPR. MPR dalam pembentukan undang-undang seharusnya memiliki peran yang sangat penting karena peraturan perundang-undangan yang dibuat akan dijalankan oleh masyarakat Indonesia sendiri.

## **C. Teori Perundang-Undangan**

### **C. 1. Pengertian**

Istilah peraturan perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Istilah *legislation, wetgeving, atau gesetzgebung* tersebut diatas dijelaskan oleh beberapa ahli. Menurut S. J. Fockema Andrea, bahwa *legislation, wetgeving, atau gesetzgebung* bisa berarti (1) proses pembentukan peraturan-peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah; (2) perundang-undangan sebagai hasil pembentukan peraturan-

peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.<sup>10</sup> Kemudian John M. Echols dan Hassan Shadily menerjemahkan istilah *legislation* sebagai (1) perundang-undangan; (2) pembuatan undang-undang.<sup>11</sup> S. Wojowasito menerjemahkan istilah *wetgeving* dengan pengertian (1) membentuk undang-undang; (2) keseluruhan undang-undang.<sup>12</sup> Dan Adolf Haiken menerjemahkan istilah *gesetzgebung* dengan pengertian perundang-undangan.<sup>13</sup>

Pemahaman terhadap undang-undang tidak terlepas dari kata “*wet*” dari bahasa Belanda yang berarti undang-undang. Menurut A. Hamid S. Attamimi, dalam kepustakaan Belanda terdapat perbedaan antara *wet* yang formal dan yang material.<sup>14</sup> Atas dasar perbedaan tersebut, maka terdapat istilah “*wet in formele zin*” yang dapat diterjemahkan dalam undang-undang, dan istilah “*wet in materiele zin*” yang dapat diterjemahkan dengan peraturan perundang-undang.<sup>15</sup> Definisi peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan ialah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum, merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tantanan, dan merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditunjuk pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.

## C. 2. Materi Muatan

Bagir Manan mengartikan materi muatan adalah muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan

---

<sup>10</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, 2002, Yogyakarta: KANISIUS, hlm. 2.

<sup>11</sup> John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, 1995, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 353.

<sup>12</sup> S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, 1985, Jakarta: PT Ikhtiar Baru van Hoeve, hlm. 802.

<sup>13</sup> Adolf Heiken SJ, *Kamus Jerman-Indonesia*, 1992, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 202.

<sup>14</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu PELITA-PELITA IV*, Disertasi, 1990, Jakarta: Pascasarjana UI, hlm. 197-198.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 200.

tertentu.<sup>16</sup> Lebih lanjut Bagir Manan menyatakan hingga saat ini belum pernah ada satu ketentuan atau ajaran yang memastikan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan.

Terdapat beberapa materi muatan yang ada di Indonesia yaitu sebagai berikut:

- 1) Materi muatan yang terdapat dalam UUD NRI 1945 yaitu, kelompok lembaga negara, kelompok penetapan organisasi dan alat kelengkapan negara, kelompok hak-hak asasi manusia, kelompok pengaturan wilayah, kelompok pengaturan atribut negara, dan kelompok lain-lain.
- 2) Ketetapan MPR, materi muatan yang diatur dalam ketetapan MPR adalah hal-hal yang merupakan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 atau yang diperintahkan oleh UUD NRI Tahun 1945.
- 3) Undang-undang dan/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, disebutkan dalam Pasal 10 UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang ialah pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI 1945, perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang, pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas Putusan MK, dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat sementara itu materi muatan mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dalam Pasal 11 UU No. 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang.
- 4) Peraturan Pemerintah, disebutkan dalam Pasal 12 UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi bahwa materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
- 5) Peraturan Presiden, tercantum dalam Pasal 13 No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi bahwa materi muatan peraturan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh

---

<sup>16</sup> Ni'matul Huda & Riri Nazriyah, *Teori Pengujian Peraturan Perundangan-Undangan*, Bandung: Nusa Media, 2011, hlm. 96.

- undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.
- 6) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, tercantum dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi bahwa materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

### **C. 3. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan tentu tidaklah mudah. Karena pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu dari pembangunan hukum, disamping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum itu sendiri. Mengenai substansi dari hukum itu sendiri tentu berkaitan dengan muatan hukumnya dalam hal ini tentu setiap hukum atau perundang-undangan yang dibuat memiliki landasan tersendiri agar perundang-undangan yang dihasilkan dapat mencerminkan kualitas yang baik sebagai produk hukum, maka perlu memahami beberapa dasar atau landasan pembentuknya antara lain secara filosofis, yuridis, politik, dan sosiologis.

*Filosofis*, landasan filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia adalah Pancasila. Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi Negara Indonesia, Pancasila harus jadi paradigma (kerangka berpikir, sumber nilai, dan orientasi) dalam pembangunan hukum, termasuk upaya pembaruannya.<sup>17</sup> Pancasila sebagai akar dari cita hukum bangsa Indonesia memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan koherensi dan direksi (arah) pada pikiran dan tindakan. Cita hukum

---

<sup>17</sup> A. Hamid S. Attamimi dkk, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*, 1992, Jakarta: BP-7 Pusat, hlm. 62.

adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya yang terdiri atas tiga unsur yaitu keadilan, kehasilgunaan, dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan, dan kenyataan kemasyarakatan. Sejalan dengan itu maka, ilmu hukum dan hukum Indonesia bertumpu dan mengacu pada cita hukum tersebut.<sup>18</sup>

*Yuridis*, landasan yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis terdiri dari tiga segi:<sup>19</sup>

1. Landasan yuridis dari segi formal, yaitu landasan yuridis yang memberi kewenangan bagi lembaga untuk membuat peraturan tertentu contohnya, Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memberi kewenangan kepada presiden untuk membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang.
2. Landasan yuridis dari segi material, yaitu landasan yuridis segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu contohnya, Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menjadi landasan yuridis dari segi material dimana pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
3. Landasan yuridis dari segi teknis, yaitu landasan yuridis yang memberi kewenangan bagi lembaga untuk membuat peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan undang-undang contohnya, Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang memberi kewenangan bagi presiden dan DPR berdasarkan persetujuan bersama membuat RUU tentang tata cara pembentukan undang-undang.

*Politik*, landasan politik adalah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan suatu negara

---

<sup>18</sup> Ernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, 2010, Bandung: FH Universitas Parahyangan, hlm 84.85.

<sup>19</sup> Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik di Indonesia*, 2018, Depok: Rajawali Pers, hlm. 78-79.

contohnya, di Negara Republik Indonesia dimana garis politik penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan UU di bidang penyelenggaraan pemerintah daerah.<sup>20</sup>

*Sosiologis*, landasan sosiologis (faktor masyarakat) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada intinya melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya. Menurut Moh. Rofii Adji Sayekti, partisipasi adalah perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan, dan peran serta.<sup>21</sup> Menurut Samuel Huntington dan Nelson, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai partisipasi politik. Partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan untuk memengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Menurut M. Solly Lubis pembentukan hukum dalam perspektif demokrasi bahwa masukan-masukan (*inputs*) yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum itu bersumber dari aspirasi warga masyarakat/rakyat yang meliputi berbagai kepentingan mereka. Aspirasi warga masyarakat disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang benar-benar partisipatif dan responsif terhadap tuntutan hati nurani masyarakat yang diwakilinya. Aspirasi tersebut kemudian diproses dalam lembaga legislatif yang pada akhirnya akan muncul produk politik yang berupa hukum yang benar benar mencerminkan aspirasi masyarakat. Dengan mekanisme ini, maka tuntutan yang dibebankan kepada para pembentuk hukum adalah sebagai berikut:<sup>22</sup>

- a. Kemampuan untuk berkomunikasi dengan masyarakat yang diwakilinya untuk memahami dan menyerap hasrat, aspirasi dan tuntutan-tuntutan mereka dengan sikap yang benar-benar representatif terbuka.
- b. Keterbukaan diperlukan karena aspirasi masyarakat itu kadang-kadang, muncul dalam bentuk usulan tetapi juga dalam bentuk kritik, baik terhadap pemerintah sebagai pengemban kepentingan masyarakat dan sebagai

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 79.

<sup>21</sup> Moh. Rofii Adji Sayekti, *Peran Masyarakat Dalam Otonomi Daerah*, 2008, Klaten: Cempaka Putih, hlm. 67.

<sup>22</sup> M. Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, 2000, Bandung: Mandar Maju, hlm 23-24.

- penegak hukum dan mungkin juga terhadap aturan hukum yang sedang berlaku yang mereka nilai tidak mencerminkan kepentingan dan aspirasi mereka.
- c. Kemampuan untuk vokal menyampaikan butir-butir usul mengenai kepentingan masyarakat yang diwakilinya itu diforum perwakilan rakyat/legislatif dengan sikap representatif, sistematis, dan radikal.
  - d. Kemampuan untuk membuat rumusan atau artikulasi atau aspirasi-aspirasi yang disepakati untuk dituangkan dalam bentuk aturan huku. Misalnya menjadi undang-undang, peraturan daerah.
  - e. Kemampuan dalam arti penguasaan pengetahuan dasar (teoretis) dan pengalaman (praktis) mengenai telaah strategi (telstra), perencanaan strategis (renstra), monitoring strategis (monstra), politik strategis (polstra), perkiraan strategis (kirstra), pengendalian dan penangkalan.

Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan diperlukan juga sebuah asas-asas hukum pembentuknya. Menurut Abeer Bashier Dababneh dan Eid Ahmad Al-Husban bahwa otoritas publik yang mengkhususkan diri dalam pembentukan undang-undang harus mematuhi seperangkat prinsip dan kriteria yang merupakan suatu kelengkapan dan kelompok pemandu yang dirancang untuk pemberlakuan suatu undang-undang yang ditandai dengan universalitas dan intelektualitas disatu sisi, dan di sisi lain harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan sesuai dengan prinsip hierarki aturan hukum dan prinsip supremasi hukum. Sementara itu menurut Philipus M. Hadjon, fungsi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum (uji formal) maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku (uji materiil).<sup>23</sup> Di Indonesia asas-asas pembentukan perundang-undangan disebutkan dalam Pasal

---

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon, "Analisis terhadap UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Makalah dalam Seminar Hukum Nasional "Implementasi UU No. 10 Tahun 2004 dalam Legislasi Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004" Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya 21 Mei, 2005, hlm. 3.

5 No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu meliputi:<sup>24</sup>

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

#### **C. 4. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan secara teoritik memiliki tata urutan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini dapat kita kaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Di Indonesia tata urutan hierarki perundang-undangan sudah mengalami empat kali perubahan, yaitu sebagai berikut

- 1) TAP MPR No. XX/MPRS/1966
  - a. UUD NRI 1945
  - b. TAP MPR
  - c. UU/PERPU
  - d. PP
  - e. Keppres
  - f. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya (Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dsb)
- 2) TAP MPR No. III/MPR/2000
  - a. UUD 1945
  - b. TAP MPR
  - c. UU
  - d. PERPU
  - e. PP
  - f. Keppres

---

<sup>24</sup> Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan.....Op.cit*, hlm. 96.



- g. Perda
- 3) UU No. 10 Tahun 2004
  - a. UUD NRI TAHUN 1945
  - b. UU/PERPU
  - c. PP
  - d. Perpres
  - e. Perda (Perda. Prov, Perda. Kab/Kota, dan Perat. Desa)
- 4) UU No. 12 Tahun 2011
  - a. UUD NRI 1945
  - b. TAP MPR
  - c. UU
  - d. PP
  - e. Perpres
  - f. Perda Provinsi
  - g. Perda Kabupaten/Kota

Seperti apa yang telah dipaparkan sebelumnya mengenai teori Hans Kelsen *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *stufenbau des recht*, harus dihubungkan dengan ajaran Kelsen yang lain yaitu *reine rechtslehre* atau *the pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain "*command of the sovereign*" kehendak yang berkuasa. Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi isi norma tersebut, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya. Hukum itu adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferioi*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk hierarki, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang

lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).

### **C. 5. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan**

Banyaknya peraturan perundang-undangan yang tersusun menunjukkan perlu adanya pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan, hal ini dilakukan untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu: (1) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (3) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).

Dengan demikian, dari apa yang telah dipaparkan sebelumnya di Indonesia sebagai bentuk dari negara hukum demokratis posisi MPR yang kini terdiri dari DPR dan DPD memiliki posisi yang sangat penting dan berpengaruh. Poin utama tugas MPR selaku cerminan masyarakat harus bisa menyalurkan aspirasi-aspirasi masyarakat, karena Indonesia adalah negara demokrasi. Tanpa adanya wakil masyarakat roda pemerintahan negara yang demokratis tidak akan bisa berjalan seutuhnya. Sementara itu posisi MPR dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang tentu tidaklah mudah sebagai cerminan masyarakat sangat dibutuhkan karena peraturan perundang-undangan dibentuk dan akan dijalankan oleh masyarakat Indonesia sendiri.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang mengkaji penguatan kedudukan Tap MPR melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **B. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan filosofis (*philosophy approach*), dan pendekatan yuridis. Adapun pendekatan konseptual digunakan untuk mendesain penguatan Tap MPR melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian pendekatan filosofis digunakan untuk menggali keberadaan Tap MPR saat ini guna menyesuaikan dengan konsep negara hukum.

#### **C. Sumber Bahan Hukum**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

1. Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat<sup>25</sup> dan terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi/Status Hukum Tap MPR, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang No. 19 Tahun 2016 tentang ITE, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

---

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press), 2007, hlm.52.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer<sup>26</sup>, diantaranya merupakan hasil pikiran pakar atau ahli yang mempeajari bidang tertentu, berupa buku, makalah, dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan penguatan kedudukan Tap MPR.
3. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan Kamus Hukum.

#### **D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah metode penelitian studi pustaka (*library research*) yang terdiri dari buku-buku, jurnal ilmiah, media massa, dan sumber internet yang berkaitan dengan penguatan kedudukan Tap MPR.

#### **E. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data berupa analisis isi (*content analysis*). Analisis ini dilakukan dengan mengolah bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan secara sistematis untuk menghasilkan kesimpulan yang dapat menjawab rumusan masalah.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

## BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### **A. Urgensi Penguatan Kedudukan MPR sebagai “*The Protector of Constitution*”**

*Pertama*, dari segi filosofis, penerapan konsepsi negara hukum di Indonesia cukuplah berbeda dengan beberapa negara penganut konsep negara hukum yang lainnya. Pasalnya Indonesia adalah negara dengan konsep negara hukum pancasila atau sering disebut juga dengan negara hukum demokratis. Seperti apa yang telah dipaparkan sebelumnya menurut Philipus M. Hadjon elemen-elemen penting negara hukum Indonesia yang berdasarkan pancasila ialah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan kerukunan, Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara, prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir jika musyawarah gagal, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban. Konsep yang berkembang di negara Indonesia ini merupakan cerminan dari kehidupan nilai-nilai budaya yang ada di Indonesia yang kristalisasinya adalah pancasila sebagai dasar negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

Sementara itu, di Indonesia cerminan dari konsep negara hukum demokratis dengan adanya lembaga penjelmaan masyarakat yaitu MPR yang terdiri dari DPR dan DPD. Keterlibatan MPR dalam pembuatan suatu aturan merupakan salah satu wujud konsep negara hukum yang demokratis. Ketika kita kembali membuka pemahaman mengenai kata demokrasi yakni pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat tentu hal ini berkaitan dengan kedaulatan rakyat. Sejak awal, Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat yang menunjukkan kedudukan rakyatlah yang paling tinggi. Di mana dalam hal ini dengan adanya MPR merupakan bentuk nyata dari keterlibatan masyarakat dalam konsep negara hukum yang demokratis karena MPR merupakan tempat bersatu padunya aspirasi masyarakat.

*Kedua*, dari segi yuridis, jika kita menarik garis keterlibatan MPR, hal ini berkaitan dengan adanya ketetapan MPR yang dinilai masih menimbulkan problematika dalam keberadaannya. Dalam

hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan yang berubah-ubah, Ketetapan MPR sempat dihilangkan. Hal tersebut merupakan implikasi dari kedudukan MPR yang pada awal pemerintahan, MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Namun, di era reformasi kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara pasalnya penafsiran terhadap kedaulatan rakyat menjadi diperluas. Cerminan terhadap teori kedaulatan rakyat tidak hanya terdapat di MPR, melainkan seluruh instrumen yang terdapat dalam pemerintahan ialah bentuk dari kedaulatan rakyat tersebut. Dalam konteks kedaulatan rakyat, MPR tetap mempunyai peran dalam menjalankan kedaulatan rakyat sesuai amanah UUD NRI 1945. Keanggotaan MPR sekarang ini merupakan cerminan representasi partisipasi masyarakat dalam negara demokrasi Indonesia dengan tingkat legitimasi yang kuat karena semua anggota MPR dipilih oleh rakyat.

Dari apa yang telah dipaparkan sebelumnya seharusnya kedudukan Tap MPR sebagai produk dari MPR memiliki legitimasi yang kuat. Pasalnya dengan adanya ketetapan MPR yang memiliki beberapa materi muatan antara lain hal-hal yang merupakan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 atau yang diperintahkan oleh UUD NRI Tahun 1945 merupakan salah satu bentuk dari peran MPR sebagai *the protector of constitution*. Hal tersebutlah yang seharusnya mejadi fokus utama MPR sebagai wakil-wakil dari masyarakat. Karena Indonesia telah belajar banyak dari perjalanan pemerintahan sebelumnya di mana di masa orde baru terjadi kekuasaan yang sentralistik yang semua berpusat pada pemerintah pusat. Masyarakat dibungkam oleh rezim yang ada pada masa itu, undang-undang tak berjalan sesuai kehidupan masyarakat, media pers hening tak bersua, dsb. Untuk itu dengan adanya MPR sebagai wakil dari masyarakat harus mampu mencegah hal tersebut terulang kembali.

*Ketiga*, dari segi sosiologis, praktek yang terjadi saat ini sangat mengerikan di mana kondisi yang ada sekarang hampir mendekati kondisi pada saat orde baru. Jika kita melihat dari segi banyaknya pengajuan *judicial review* ke MK dalam beberapa tahun terakhir ini, menandakan bahwa terdapat problematika dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Hal tersebut berkaitan dengan banyaknya multitafsir terhadap suatu peraturan

perundang-undangan. Contoh peraturan perundang-undangan yang menjadi kontroversi beberapa tahun belakangan ini ialah UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yang kemudian telah diubah menjadi UU No. 19 Tahun 2016. UU ITE telah menjerat berbagai kalangan pengguna internet terutama dalam hal pencemaran nama baik. Dalam revisi UU ITE merespon berbagai *judicial review* atas UU ini ke MK karena berbagai ketentuannya dinilai terlalu 'karet' dan cenderung mudah mengkriminalisasi pengguna internet. Kasus pertama yang mencuat dan menyorot perhatian publik ialah kasus Prita Mulyasari. Kasus Prita Mulyasari diawali dengan tersebarnya surat elektronik Prita yang berisi tentang keluhan pelayanan dari RS. Omni Internasional. Kasus yang mencuat pada tahun 2009 ini merupakan salah satu kasus pertama yang menonjol yang berkaitan dengan UU ITE. Prita diganjar Pasal 27 ayat (3) UU ITE tentang distribusi informasi atau dokumen elektronik yang memuat kebencian atau pencemaran nama baik dan sempat diganjar selama 3 pekan di Penjara Khusus Perempuan di Tangerang.

Sementara itu, selain kasus peraturan perundang-undangan yang telah dipaparkan sebelumnya terdapat kasus lain yakni undang-undang mengenai MPR, DPR, dan DPD atau yang sering disebut UU MD3. Salah satu pasal yang sangat menuai kritik ialah Pasal 122 huruf k terkait dengan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD). Di dalamnya dinyatakan bahwa MKD bertugas mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR. Pasal ini seolah-olah menganggap DPR antikritik dan kebal hukum sehingga terdapat upaya kriminalisasi terhadap praktik demokrasi. Khususnya, apabila nanti ada masyarakat yang menyampaikan kritik pada DPR, maka akan dianggap "menghina" DPR. Selanjutnya, mereka yang kritis berpotensi dibawa ke MKD dan diadili oleh MKD. Hal tersebut hanya satu dari beberapa pasal yang dikritik oleh banyak kalangan. Berdasarkan data pada website Mahkamah Konstitusi (MK), sejak UU MD3 Tahun 2014 diundangkan hingga putusan terakhir MK pada Februari 2018, setidaknya ada 24 permohonan *judicial review* yang diajukan ke MK.

Kasus terakhir yang menuai kontroversi publik dan menyedot perhatian banyak kalangan ialah peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum atau UU Pemilu yang bertentangan dengan putusan MK. Pembahasan dalam hal ini berkaitan dengan calon anggota legislatif yang pernah tersangkut kasus korupsi diperbolehkan atau tidaknya untuk mencalonkan diri kembali sebagai anggota legislatif. Dalam Peraturan KPU Pasal 7 ayat (1) huruf h menyebutkan bahwa bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah warga negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan: “*Bukan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, atau korupsi*”. PKPU tersebut dianggap melanggar UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam undang-undang tersebut menjelaskan mantan narapidana yang telah menjalani hukuman 5 tahun atau lebih boleh mencalonkan diri sebagai anggota legislatif selama yang bersangkutan mengumumkan diri kepada publik mengenai kasus hukum yang pernah menjeratnya. Selain hal tersebut pelarangan oleh KPU diatas bertentangan dengan Pasal 28 huruf d UUD NRI 1945. Mantan narapidana kasus korupsi dianggap mempunyai hak politik yang sama dengan warga negara yang lain, yaitu suatu hak yang dijamin oleh konstitusi.<sup>27</sup>

Dari beberapa kasus yang telah dipaparkan sebelumnya membuktikan bahwa kedudukan MPR sebagai penjelmaan dari wakil-wakil masyarakat sangatlah diperlukan. Seharusnya MPR melalui kewenangan pemberlakuan Tap MPR mampu menjadi *the protector of konstitution* dalam jalannya pemerintahan. Namun, pada prakteknya pemberlakuan Tap MPR masih manuai problematika. Selain beberapa kasus diatas berikut permohonan *judicial review* dari tahun ke tahun:

---

<sup>27</sup> Hanum Hapsari, “Dilema Pelarangan Mantan Narapidana Korupsi Mendaftarkan Diri Sebagai Calon Legislatif, *Jurnal Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, Vol. 4, No. 2, Tahun 2018.



MAHKAMAH KONSTITUSI

judicial review

MKRI PUU SKLN PHPU

**Jenis dokumen**

- Putusan 3.003
- Anotasi 115
- Ikhtisar Putusan 539
- Risalah Persidangan 9.875

**Jenis perkara**

- Semua jenis perkara
- PUU 7.002
- SKLN 130
- PHPU 889
- PHPU.A 66
- PHPU.C 75
- PHPU.D 4.047
- PHRGUB 61

**Amar putusan**

- Semua amar putusan
- Tidak dapat diterima 897

Search the web and Windows

**Berikut 10 UU Terbanyak yang diuji ke MK periode Tahun 2003-2008:**

No.	Undang-Undang	Jumlah
1	UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP)	62 Kali
2	UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah	38 Kali
3	UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	35 Kali
4	UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	35 Kali
5	UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penggantian UU No. 1 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi UU	34 Kali
6	UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	33 Kali
7	UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	29 Kali
8	UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	26 Kali
9	UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	25 Kali
10	UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat	25 Kali

Jika kita melihat dari pemaparan data di atas, masih terdapat 62 kali permohonan pengujian UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Hal tersebut menandakan bahwasanya

masih terdapat multitafsir dalam UU. Kemudian selain itu hal krusial yang paling banyak diuji ialah mengenai pemilu. Dengan banyaknya yang menguji UU mengenai pemilu dapat dikatakan bahwa masih banyak kekurangan dalam UU Pemilihan Umum. Saat ini di Indonesia pemilihan umum yang diselenggarakan secara langsung guna meminimalisir kecurangan politik uang, juga meminimalisir pembiayaan, dsb seharusnya dapat berjalan dengan lancar. Namun, karena masih banyak kecacatan dalam UU Pemilu, birokrasi pemilihan umum yang terlaksana menjadi kurang sesuai dengan yang diharapkan. Bahkan dengan terjadinya kecacatan dalam pemilu dapat menodai asas pemilu di Indonesia yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil atau biasa disingkat LUBER JURDIL. Contoh implikasi dari kecacatan pemilu yang sangat besar terhadap asas LUBER JURDIL ialah kasus yang telah disebutkan sebelumnya yaitu Peraturan PKPU Pasal 7 ayat (1) huruf h yang bertentangan dengan Pasal 28 huruf d UUD NRI 1945. Selain kasus tersebut, saat ini masih terdapat banyak politik uang yang terjadi di dalam pemerintahan tentu hal tersebut sangat menodai asas jujur yang ada dalam pemilihan umum.

Oleh karena itu, karena masih banyak kekurangan dalam peraturan perundang-undangan yang ada MPR sebagai penjelmaan dari masyarakat harus lebih aktif untuk menggagas aspirasi-aspirasi masyarakat.

## **B. Formulasi Pengaturan TAP MPR**

Reformasi struktur ketatanegaraan di Indonesia yang terjadi setelah perubahan UUD NRI 1945 menjadikan lembaga negara yang ada di dalam konstitusi menjadi setara, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Keberadaan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara telah memberikan dampak pada aktivitas kelembagaannya terutama dalam hal mengeluarkan produk hukum yang biasa kita sebut dengan Ketetapan MPR (Tap MPR).

Sebagai respon atas hal tersebut, pada tahun 2003 MPR kemudian mengeluarkan TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR Republik Indonesia tahun 1960

sampai dengan tahun 2002.<sup>28</sup> Salah satu pembahasan dari Tap MPR tersebut adalah masih adanya Tap MPR yang diberlakukan hingga saat ini.

Lembaga MPR memiliki legitimasi kuat untuk dapat membuat produk hukum berupa Tap MPR. Namun, pada tahun 2004 terbentuklah Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan menghilangkan kedudukan Tap MPR di dalamnya. Kemudian 6 (enam) tahun setelahnya, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 hadir dengan mencantumkan kembali Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Bagir Manan berpendapat, dengan adanya perubahan susunan lembaga negara pasca perubahan UUD 1945, dimana MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan perubahan badan perwakilan menjadi sistem dua kamar yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maka menurut Bagir Manan ketetapan MPR dengan sendirinya terhapus.<sup>29</sup> Keterhapusan tersebut, dapat diartikan bahwa ke depan sudah tidak akan ada lagi produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR sehingga akan sia-sia dengan penempatan tersebut.<sup>30</sup>

Terlepas dari argumen di atas, secara *de jure* MPR tidak lagi diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi menjalankan kedaulatan rakyat secara langsung, namun secara esensi kedudukan MPR tetap ada hanya mengalami perbedaan makna. Sehingga saat ini perlu adanya formulasi pengaturan Tap MPR melalui:

---

<sup>28</sup> Munculnya TAP MPR No. 1 Tahun 2003 ini merupakan pelaksanaan dari amanat Pasal 1 Aturan Tambahan UUD NRI 1945 yang berbunyi: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003*". Pasal 1 Aturan Peralihan UUD NRI 1945 yang berbunyi "*Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini*". Pasal II Aturan Peralihan UUD NRI 1945 yang berbunyi "*Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini*".

<sup>29</sup> R. Nazriyah, "Status Hukum Ketetapan MPR/S setelah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Hukum, Hukum Tata Negara*, No. 28 Vol 12 Tahun 2005, hlm. 38.

<sup>30</sup> Rachmani Puspitadewi, "Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Setelah Perubahan UUD RI Tahun 1945", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 25 No. 04, Oktober 2007, hlm. 1.

## B. 1. Perubahan Nomenklatur Tap MPR

Jika melihat dalam kewenangan MPR yang tercantum dalam UUD 1945, tidak dikenal istilah Ketetapan MPR (TAP MPR). Istilah Tap MPR ini baru muncul dari sidang-sidang pertama Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang bersumber pada Pasal 3 UUD NRI 1945<sup>31</sup>, yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berwenang untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara dalam arti luas.<sup>32</sup> Berkaitan dengan kewenangan itulah kemudian dikenal produk MPR yaitu Ketetapan MPR (atau pada masa MPRS disebut ketetapan MPRS/TAP MPRS).<sup>33</sup>

Lima belas tahun silam, Tap MPR sempat dihapuskan dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga menimbulkan pandangan bahwa tidak adanya Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, menimbulkan keraguan pada para pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menjadikan Tap MPR sebagai dasar hukum.

Istilah Ketetapan MPR dapat menimbulkan konotasi materi muatan Tap MPR bersifat *beschikking*, bukan *regeling*. Untuk menghilangkan konotasi tersebut, Widayati mengusulkan penggunaan istilah Peraturan Negara untuk mengganti istilah Ketetapan MPR.<sup>34</sup>

## B. 2. Penegasan Kewenangan Pembentukan Peraturan Negara

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan suatu aturan hukum tertinggi sesuai dengan ketentuan hierarki pada UU No. 12 Tahun 2011. Hal tersebut menunjukkan bahwasanya seluruh aturan hukum haruslah sesuai dengan ketentuan UUD NRI 1945. Namun,

---

<sup>31</sup> Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, “*Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*”, 1985, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, hlm. 46.

<sup>32</sup> Jimly Asshidiqie, “*Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*”, 2004, Yogyakarta: UII Press, hlm. 39.

<sup>33</sup> Rachmani Puspitadewi, Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR-RI setelah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Hukum Pro Justitia* vol. 25 No. 1, Feb, Tahun 2007.

<sup>34</sup> Lihat dalam Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ringkasan Disertasi, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2015, hlm. 85.

dalam penetapan kewenangan yang dimiliki oleh MPR dirasa perlu untuk melakukan amandemen didalamnya. Hal ini dimaksudkan untuk menyempurnakan konstitusi, sehingga mampu menjawab dinamika perkembangan zaman.

Menurut Sri Soemantri, mengubah konstitusi atau UUD NRI 1945 dapat berarti dua, yaitu: pertama, mengubah sesuatu yang sudah diatur dalam konstitusi atau UUD NRI 1945 dan kedua, menambahkan sesuatu yang belum diatur dalam konstitusi atau UUD NRI 1945.<sup>35</sup>

Kewenangan MPR untuk menetapkan Peraturan Negara<sup>36</sup> belum diatur dalam UUD NRI 1945. Sesuai dengan teori yang dipaparkan oleh Sri Soemantri di atas, kewenangan MPR untuk menetapkan Peraturan Negara dapat dicantumkan dalam konstitusi dengan cara menambahkan sesuatu yang belum diatur guna menciptakan kepastian hukum bagi kedudukan Peraturan Negara.

Keberadaan UUD NRI 1945 sebagai hierarki peraturan perundang-undangan tertinggi menjadi alasan mengapa kewenangan MPR ini perlu diatur di dalamnya. Hal tersebut bertujuan agar seluruh peraturan yang berada di bawah UUD NRI 1945 berpedoman pada Peraturan Negara nantinya.

Amandemen berupa penambahan tersebut dilakukan dengan menambahkan satu ayat pada Pasal 3 UUD NRI 1945.

<b><i>Ius Constitutum</i></b>	<b><i>Ius Constituendum</i></b>
(Belum diatur)	(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat berhak membuat Peraturan Negara yang ketentuan lebih lanjut diatur melalui undang-undang.

### **B. 3. Pengaturan Materi Muatan**

Setiap peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang berbeda-beda sesuai dengan jenis dan

<sup>35</sup> Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2009, hlm. 46.

<sup>36</sup> Istilah sebagai ganti dari nomenklatur Tap MPR.

hierarkinya.<sup>37</sup> Suatu peraturan perundang-undangan yang materinya tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>38</sup>

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas-asas Pengayoman, Kemanusiaan, Kebangsaan, Kekeluargaan, Kenusantaraaan, Bhineka Tunggal Ika, Keadilan, Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, Keterlibatan dan kepastian hukum, serta Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>39</sup>

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 mengatur mengenai materi muatan setiap peraturan perundang-undangan. Namun, UU tersebut tidak mengatur materi muatan pada Ketetapan MPR. Hal tersebut dikarenakan secara hierarki kedudukan Tap MPR lebih tinggi dari UU sehingga UU yang notabene kedudukannya lebih rendah tidak dapat mengatur materi muatan Ketetapan MPR.

Perkembangan materi muatan Ketetapan MPR dari masa ke masa:

1. Materi Muatan Tap MPRS Masa Pemerintahan Orde Lama

Pada masa itu, materi muatan Ketetapan MPRS hanya merupakan penegasan kembali pidato Presiden menempatkan MPRS sekedar sebagai legislator dari haluanhaluan yang disampaikan oleh Presiden dalam pidatonya yang berupa manifesto politik, haluan pembangunan, Pemimpin Besar Revolusi, dan sebagainya.<sup>40</sup>

2. Materi Muatan Tap MPR Masa Pemerintahan Orde Baru

Materi muatan Ketetapan MPR periode 1972-1977 ada yang bersifat pengaturan dan ada yang bersifat penetapan. Berbeda dengan materi muatan Ketetapan

---

<sup>37</sup> Widayati, "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. III, No. 1, Januari-April 2016, hlm. 3.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 131.

MPR sebelumnya, pada masa ini materi muatan Ketetapan MPR (selanjutnya disebut Peraturan Negara) lebih pada usaha untuk mencegah agar kekuatan politik orde lama tidak muncul lagi.<sup>41</sup>

### 3. Materi Muatan Tap MPR Masa Reformasi

Pembentukan Ketetapan MPR hanya dilakukan oleh MPR periode 1999-2004, karena setelah UUD 1945 diamandemen, MPR tidak dapat lagi mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*). MPR tidak boleh lagi membuat ketetapan yang bersifat mengatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan kecuali pengaturan yang bersifat internal seperti tentang Tata Tertib. MPR memang masih dapat mengeluarkan ketetapan, tetapi tidak boleh berbentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*) melainkan berbentuk penetapan (*beschikking*) atau, kalau mengatur, sifatnya internal.<sup>42</sup>

### 4. Materi Muatan Rekomendasi Peneliti

Penjelasan mengenai materi muatan menunjukkan banyaknya perbedaan di setiap masanya. Kemudian, Peneliti merekomendasikan materi muatan yang harus ada pada Peraturan Negara nantinya adalah mengenai tafsir terhadap konstitusi. Hal ini bertujuan agar menghindari banyaknya multitafsir.

Materi muatan Peraturan Negara nantinya tidak hanya mengatur mengenai *beschikking*, namun juga harus mengatur hal-hal yang bersifat *regeling*.

Sebagai upaya menguatkan peran MPR sebagai *the protector of constitution*, materi muatan pada Peraturan Negara akan menjadi jembatan antara UUD NRI 1945 dan Undang-Undang. Selanjutnya, pengaturan mengenai materi muatan akan dijelaskan pada UU MPR.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 133.

<sup>42</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, 2010, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 54.

#### **B. 4. Pengaturan Pengujian Peraturan Negara**

Mekanisme pengaturan pengujian Peraturan Negara tidak tercantum pada UU No. 12 Tahun 2011 maupun UU lainnya. MPR juga tidak memiliki wewenang untuk menguji Peraturan Negara tersebut.

Rekomendasi dari Peneliti adalah melakukan amandemen pada Pasal 24C UUD NRI 1945 dengan menambahkan ayat baru mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi yaitu berwenang untuk melakukan pengujian terhadap Peraturan Negara sebab kedudukan MK adalah independen dan keputusannya bersifat final dan mengikat. Sehingga tidak perlu melakukan pengujian Peraturan Negara berkali-kali. Setelah melakukan amandemen pada UUD NRI 1945, selanjutnya sebagai peraturan yang nantinya akan menjelaskan lebih lanjut, maka perlu melakukan penambahan pasal juga pada Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang MK mengenai kewenangan MK untuk melakukan pengujian terhadap Peraturan Negara.



## **BAB V PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian di atas maka dapat ditarik suatu kesimpulan *Pertama*, MPR sebagai lembaga penjelmaan masyarakat memiliki wewenang untuk mengeluarkan Peraturan Negara sebagai jembatan penghubung antara UUD NRI 1945 dengan UU. Sehingga diantara keduanya tidak menimbulkan multitafsir. *Kedua*, formulasi yang digagas oleh peneliti yaitu: 1) perubahan nomenklatur Tap MPR menjadi Peraturan Negara, 2) penegasan kewenangan pembentukan Peraturan Negara diatur melalui UUD NRI 1945 dengan cara menambah satu ayat pada Pasal 3 UUD NRI 1945, 3) penjelasan mengenai materi muatan Peraturan Negara dijelaskan lebih lanjut pada UU MPR, 4) pengaturan pengujian Peraturan Negara ditetapkan dengan cara melakukan penambahan ayat dalam Pasal 24C UUD NRI 1945 yaitu mengenai kewenangan MK untuk menguji Peraturan Negara dan selanjutnya melakukan amandemen pada UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK.

### **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas maka peneliti dapat mengajukan beberapa saran yaitu, 1) penting untuk segera melakukan perubahan nomenklatur Tap MPR disusul dengan menambahkan wewenang MPR untuk membuat Peraturan Negara melalui amandemen UUD NRI 1945. 2) penjelasan selanjutnya mengenai materi muatan Peraturan Negara dijelaskan melalui undang-undang.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **BUKU**

- Asshidiqie, Jimly Asshidiqie. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. 2004. Yogyakarta: UII Press.
- Astomo, Putera Astomo. *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik di Indonesia*. 2018. Depok: Rajawali Pers.

- Echols, John dan Hasan Shadily. *Kamus Inggris-Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hamid, S. Attamimi dkk. 1992. *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*. Jakarta: BP-7 Pusat.
- Hardjono. *Legitimasi Perubahan Konstitusi*. 2009. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Heiken, Adolf. 1992. *Kamus Jerman-Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Huda, Ni'matul (Ed). 2015. *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Huda, Ni'matul dan Riri Nazriyah. 2011. *Teori Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung: Nusa Media.
- Indrati, Maria Farida. 2002. *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: KANISIUS.
- Kusnardi, Moh dan Hamaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. 1985. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI.
- Lubis, M. Solly. *Politik dan Hukum di Era Reformasi*. 2000. Bandung: Mandar Maju.
- Mahfud, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. 2010. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sayekti, Moh. Rofii Adj. *Peran Masyarakat Dalam Otonomi Daerah*. 2008. Klaten: Cempaka Putih.
- Sidharta, Ernard Arief. *Ilmu Hukum Indonesia*. 2010. Bandung: FH Universitas Parahyangan.
- Soekanto, Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. 2007. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press).
- Wojowasito, S. 1995. *Kamus Umum Belanda-Indonesia*. 1985. Jakarta: PT Ikhtiar Baru van Hoeve.

## **JURNAL**

- Aloysius R. Entah, "Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila", *Jurnal Seminar Nasional Hukum*, Vol. 2 No. 1 Tahun 2016.
- Dian Agung Wicaksono. "Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 No. 1 Maret 2013.

- Hanum Hapsari, "Dilema Pelarangan Mantan Narapidana Korupsi Mendaftarkan Diri Sebagai Calon Legislatif", *Jurnal Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, Vol. 4, No. 2, Tahun 2018.
- Nazriyah, R, "Status Hukum Ketetapan MPR/S setelah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Hukum*, Hukum Tata Negara, No. 28 Vol 12 Tahun 2005.
- Rachmani Puspitadewi, "Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Setelah Perubahan UUD RI Tahun 1945", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 25 No. 04, Oktober 2007.
- Rachmani Puspitadewi, Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR-RI setelah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Hukum Pro Justitia* vol. 25 No. 1, Feb, Tahun 2007.
- Widayati, "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. III, No. 1, Januari-April 2016

#### **DISERTASI**

- Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu PELITA-PELITA IV*, Disertasi, 1990, Jakarta: Pascasarjana UI.
- Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ringkasan Disertasi, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2015.

#### **MAKALAH**

- Philipus M. Hadjon, "Analisis terhadap UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Makalah dalam Seminar Hukum Nasional "Implementasi UU No. 10 Tahun 2004 dalam Legislasi Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004" Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya 21 Mei, 2005.

**SEXY KILLERS : URGENSI ADANYA UPAYA EVALUATIF DAN  
KAJIAN YURIDIS TERHADAP EFEKTIFITAS PELAKSANAAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT KEBIJAKAN  
PERTAMBANGAN BATU BARA DI INDONESIA**

**Disusun Oleh :**

**Tri Prasetyo Utomo & Charisma Omega Nafu**

**Abstrak**

Pada kondisi persaingan ekonomi dunia yang semakin ketat ini, Indonesia didorong untuk terus menggali sumber ekonomi alternatif bagi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Disisi lain dengan diperlukan adanya kebijakan terkait Pertambangan Batu Bara. Untuk itu dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang tepat salah satunya yang termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dengan adanya peraturan yang tepat yang mengatur pelaksanaan pertambangan tersebut, diharapkan hal tersebut dapat mendorong adanya penciptaan inovasi pengganti ketergantungan atas sumber daya yang terbatas tersebut melalui keahlian, bakat dan kreativitas sebagai kekayaan intelektual sebagai motor penggerak. Walaupun pertambangan batu bara di Indonesia cukup memiliki potensi yang sangat besar, namun dalam pelaksanaannya diperlukan aturan yang tepat agar proyek yang dilaksanakan tersebut seimbang dengan isu lingkungan dan isu kebermafaatan lainnya. Dalam karya tulis ini, penulis mencoba mengevaluasi penerapan pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terhadap pelaksanaan pertambangan batu bara di beberapa provinsi di Indonesia. Evaluasi ini diharapkan dapat mensinergiskan peran antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan sektor pertambangan agar pelaksanaan pertambangan batu bara di Indonesia dapat berjalan dengan lebih optimal.

**Kata Kunci :** *evaluatif, efektifitas, pertambangan batu bara, UUD 1945*

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dalam persaingan ekonomi dunia yang semakin ketat ini, Indonesia didorong untuk terus mengeksplorasi sumber daya alam secara bijak bagi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi, dalam realitasnya pengelolaan pertambangan di Indonesia belum efektif dalam memajukan kesejahteraan masyarakat, terutama tidak dapat mendukung keberlangsungan ekosistem lingkungan yang memadai bagi masyarakat lokal yang tinggal di sekitar areal pertambangan. Atas dasar ini, maka dibutuhkan kebijakan dan peraturan yang tepat agar proses eksplorasi tambang batu bara yang tidak ramah lingkungan dapat direduksi bahkan dihilangkan dan sebaliknya eksplorasi sumber daya alam berupa tambang batu bara yang inovatif dan ramah lingkungan dapat terus dikembangkan secara progresif.

Berbagai realitas buruk terkait proses eksplorasi batu bara di Indonesia diungkap secara eksplisit dalam film *Sexy Killers* yang fenomenal. Salah satu aspek penting yang dipotret dalam film tersebut berkaitan dengan manajemen pengelolaan lokasi bekas tambang. Dalam film tersebut, ditunjukkan bahwa lokasi bekas tambang batubara yang tidak direklamasi atau diuruk kembali mengakibatkan kubangan dalam yang luasnya bisa ratusan ribu hektare. Banyak pemegang konsesi tambang yang tidak melakukan reklamasi dengan semestinya. Setidaknya, ada puluhan warga yang meninggal karena tenggelam dalam lokasi tersebut. Dampak dari kegiatan tambang ini tak hanya menyebabkan kerusakan lingkungan, tetapi juga mengancam kesehatan manusia, menghancurkan ruang hidup masyarakat karena investasi batu bara dan turunnya daya dukung lingkungan seperti yang terjadi di Kepulauan Karimun Jawa, dimana transportasi batu bara menggunakan tongkang yang dapat merusak ekosistem laut di kawasan tersebut hingga merosotnya kualitas kesehatan masyarakat akibat adanya PLTU batu bara di Panau, Sulawesi Tengah.

Dalam menghadapi tantangan dan problematika akibat adanya pertambangan batu bara yang merupakan tulang punggung perekonomian nasional, maka pemerintah Indonesia perlu melakukan rekonfigurasi aturan hukum yang memayungi serangkaian proses eksplorasi pertambangan batu bara di Indonesia. Hal ini sangat penting untuk menyediakan perlindungan dan sokongan terhadap kehidupan masyarakat lokal dan memastikan adanya upaya restoratif terhadap pengelolaan lingkungan baik itu sebelum, sesudah, maupun pada saat eksplorasi pertambangan tersebut berlangsung. Dengan demikian, kita dapat mencapai suatu skema pengelolaan sumber daya alam yang produktif, berkelanjutan, dan ramah lingkungan.

Pada akhirnya kami melihat bahwa ada urgensi penting berkaitan dengan pertambangan batu bara yang perlu dikaji secara mendalam. Beberapa pembahasan tersebut terbagi ke dalam empat pokok pembahasan utama yakni: 1) korelasi antara hukum pertambangan dan hukum lingkungan; 2) dampak yang ditimbulkan dari lemahnya aturan hukum pertambangan terhadap isu-isu lingkungan: sebuah upaya evaluatif terhadap mekanisme pertambangan batu bara di Indonesia saat ini; 3) mekanisme kooperasi atau kerjasama *triple-helix* untuk merestrukturasi masalah-masalah pertambangan di Indonesia. Adapun, ketiga pembahasan tersebut akan dijelaskan secara konstruktif dalam karya tulis berikut.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah dari penulisan karya tulis ini adalah :

1. Bagaimana kondisi pertambangan batu bara di Indonesia?
2. Apa saja tantangan yang dihadapi Indonesia dalam sektor pertambangan batu bara ?
3. Apa saja strategi-strategi yang harus dilakukan Indonesia?
4. Pasal-pasal UUD 1945 mana saja yang mengatur tentang pertambangan batu bara?
5. Apakah ada pasal-pasal UUD 1945 yang harus dievaluasi maupun dikaji ulang ?
6. Bagaimana peranan pasal-pasal UUD 1945 dalam memecahkan permasalahan terkait pertambangan batu bara tersebut?

### **1.3 Tujuan Penulisan**

Adapun tujuan dari penulisan karya tulis ini adalah :

1. Mengetahui kondisi pertambangan batu bara di Indonesia.
2. Mengetahui tantangan apa saja yang dihadapi Indonesia dalam sektor pertambangan batu bara.
3. Mengetahui strategi-strategi yang harus dilakukan Indonesia.
4. Untuk mengetahui pasal-pasal UUD 1945 mana saja yang mengatur tentang pertambangan batu bara.
5. Mengetahui peranan pasal-pasal UUD 1945 dalam memecahkan permasalahan terkait pertambangan batu bara di Indonesia.

### **1.4 Manfaat Penulisan**

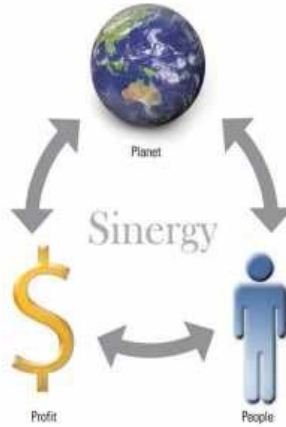
1. Dapat mengetahui kondisi sebenarnya terkait pertambangan batu bara di Indonesia.
2. Dapat mengetahui urgensi pasal-pasal UUD 1945 terkait pertambangan batu bara di Indonesia.
3. Dapat mengetahui tepat atau tidaknya pasal-pasal UUD 1945 dalam mengatur kebijakan pertambangan batu bara di Indonesia.

## BAB II LANDASAN TEORI

Berbagai dampak buruk yang ditimbulkan akibat penambangan batu bara semakin mengkhawatirkan. Sebagai contohnya kewajiban reklamasi yang masih sering diabaikan perusahaan tambang sehingga perusahaan tersebut meninggalkan bekas galian tambang. Padahal, berdasarkan UU Nomor 4 Tahun 2009 yang mengatur tentang pertambangan Mineral dan Batubara serta Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang reklamasi dan pascatambang, maka perusahaan tambang seharusnya wajib melakukan kegiatan reklamasi lahan bekas tambang. Persoalan mengenai reklamasi ini merupakan salah satu permasalahan klasik di bidang pertambangan meskipun sudah terdapat adanya peraturan yang secara ketat mengatur akan hal tersebut yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 7 Tahun 2010 yang pada realitasnya tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Adanya pasal-pasal yang mengatur tentang aktivitas pertambangan batu bara dan perlu diusulkan tersebut sesuai dengan konsep yang dipopulerkan oleh John Elkington pada tahun 1997 melalui bukunya "*Cannibals with Forks, The Triple Bottom Line of Twentieth Century Business*" yang berisi tentang istilah *economic prosperity*, *environmental quality* dan *social justice*. Dimana selain mengejar profit, perusahaan juga harus memperhatikan dan terlibat pada pemenuhan kesejahteraan masyarakat (*people*) dan turut berkontribusi aktif dalam menjaga kelestarian lingkungan (*planet*) (Wibisono 2007:32). Hubungan ini kemudian diilustrasikan dalam bentuk:





**Gambar 4.2 : Teori *Triple Bottom Line***

Dimana *Triple Bottom Line* tersebut merupakan basis utama dalam penyelenggaraan iklim usaha, dimana para pelaku industri harus mempertimbangkan *economic prosperity*, *environmental quality* dan *social justice*. Akan tetapi, penerapan konsep *Triple Bottem Line* ini juga harus di bantu oleh peran penting dari pemerintah melalui peran badan legislatif untuk membuat sebuah kebijakan maupun peraturan yang mengatur akan hal tersebut, sehingga industri pertambangan utamanya sektor batu bara selain dapat berkembang namun juga dapat memperhatikan isu keberlanjutan.

### BAB III METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Penelitian kualitatif secara mudah dijelaskan sebagai penelitian yang tanpa menggunakan pendekatan statistik. Menurut Denzin dan Lincoln dalam *Handbook of Qualitative Research* (2006) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif adalah "*a progress narrative of different phases, stages or moments*" yang memiliki arti kunci dalam penelitian kualitatif adalah narasi. Narasi merupakan tubuh keseluruhan dalam penelitian tersebut sekaligus sebagai jiwa untuk proses dalam pemahaman fenomena sosial dan politik melalui sebuah penelitian.

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah deskriptif kualitatif berdasarkan kajian kepustakaan. Dalam pemilihan pendekatan ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara cermat mengenai keadaan atau gejala tertentu pada objek kajian. Dalam hal ini penulis berusaha membuat gambaran mengenai evaluasi terhadap efektifitas pasal-pasal dalam UUD 1945 yang terkait dan mengatur tentang pertambangan batu bara di Indonesia. Data dalam penulisan karya tulis ini ada dua, yaitu data primer dan data sekunder yang berkaitan dengan masalah yang akan dikaji. Sumber kajian ini diharapkan dapat memperkuat dan mempertajam pembahasan. Adapun penulisan artikel ini diawali dengan mengumpulkan data-data dan informasi yang terkait dengan masalah yang akan dikaji. Data-data dan informasi yang telah terkumpul kemudian dievaluasi guna memberikan keakuratan informasi dan analisis yang akan ditulis. Tahapan selanjutnya adalah menganalisis data-data dan informasi yang telah terkumpul. Adapun, Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini terbagi dalam beberapa tahapan, yaitu: (1) Melakukan telaah data, berupa penyajian hasil data keseluruhan, (2) Reduksi data, (3) Penyusunan ke dalam satuan-satuan, (4) Kategorisasi, (5) Pemeriksaan keabsahan data yang merupakan upaya dalam penentuan apakah data yang masuk sudah sesuai dengan syarat penelitian atau belum, dan (6) Analisa dan Penafsiran data berdasarkan teori dan konsep yang digunakan.

## **BAB IV**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dari perspektif dunia, diakui bahwa sektor pertambangan batu bara memainkan suatu peran vital di dalam pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, tidak hanya di negara-negara sedang berkembang tetapi juga di negara-negara maju. Diperlukan adanya kebijakan yang tepat salah satunya melalui peraturan perundang-undangan yang termuat dalam UUD 1945 demi menciptakan iklim usaha yang tidak merusak lingkungan dan tidak merugikan masyarakat luas. Apalagi sekarang ini banyak aktivitas sektor industri yang didasarkan atas daya kreatifitas yang tinggi dengan sentuhan inovasi guna menghasilkan produk baru yang berbeda dan berkualitas sehingga menghasilkan produk-produk bermutu, unik, dan pendekatan-pendekatan yang lebih dapat diterima konsumen dan dapat mendorong adanya peningkatan pendapatan serta perputaran ekonomi nasional.

Buruknya dampak yang ditimbulkan akibat pertambangan batu bara di beberapa wilayah di Indonesia mengakibatkan penderitaan bagi masyarakat di kawasan tersebut. Mulai dari hilangnya lahan pertanian, kriminalisasi, pencemaran lingkungan, hingga lubang galian bekas tambang yang menyebabkan hilangnya nyawa karena tenggelam. Ragam persoalan tersebut tidak terlepas dari kegiatan penambangan batu bara yang masih tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku hingga lemahnya pengawasan dari pemerintah. Sehingga dalam hal ini menyadarkan kita bahwa lambat laun batu bara bukan lagi menjadi karunia namun akan menjadi sebuah malapetaka.

Persoalan yang berhubungan reklamasi ini erat kaitannya dengan salah pahamnya beberapa perusahaan dalam menafsirkan peraturan yang ada terkait uang jaminan reklamasi yang disetorkan perusahaan tambang kepada pemerintah daerah. Dimana perusahaan menilai sudah bertanggung jawab melakukan reklamasi dengan pemberian uang jaminan yang diberikan tersebut. Padahal, dalam PP 78.2010 menyatakan uang jaminan yang dimaksud berbeda dengan pelaksanaan reklamasi, sehingga dapat dikembalikan kepada perusahaan jika aktivitas tambang dan kegiatan pascatambang telah berakhir. Ironisnya, dalam PP 78/2010 tersebut juga berisi tentang pernyataan bahwa jika aktivitas

reklamasi tidak berjalan sesuai dengan rencana awal, dengan demikian tanggung jawab perbaikan lahan dialihkan dari perusahaan tambang kepada pemerintah daerah maupun pihak ketiga yang telah ditunjuk oleh pemerintah daerah terkait. Sehingga dalam hal ini diperlukan adanya pasal dalam UUD 1945 yang mengkaji dan meluruskan mengenai permasalahan tersebut.

Selain itu isu mengenai oligarki demokrasi juga menguat dalam kasus pertambangan batu bara ini. Dimana terdapat nama-nama pejabat tinggi negara yang mencatatkan namanya sebagai pemilik saham tambang yang telah merenggut banyak korban ini. Mirisnya, para pejabat tinggi negara tersebut seolah-olah menawarkan diferensiasi dan jargon-jargon kerakyatan di panggung kerakyatan. Untuk itu dibutuhkan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang mengatur kepemilikan individu untuk menghindari adanya oligarki demokrasi dimana bentuk pemerintahan yang kekuasaan politiknya secara efektif dipegang oleh sekelompok kecil elite politik dari masyarakat, yang dibedakan baik berdasarkan kekayaan, keluarga, maupun militer. Dengan demikian, dinamika politik pemerintah Indonesia saat ini masih dikuasai para elite politik dengan kepentingan kekuasaan.

Diharapkan juga melalui pengajuan pasal yang baru ini mampu menjawab belum adanya pola perubahan sistem pemerintahan yang fundamental dimana kekuasaan berbasis kepentingan masih membudaya dan terpelihara di kalangan figur politik. Sehingga melalui pasal tersebut diharapkan para elite politik tidak hanya fasih berbicara mengenai UUD 1945 Pasal 33 bahwa “bumi, air, tanah dan seluruh yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk kemakmuran rakyat”, namun juga dapat mengimplementasikan dan memperhatikan dampak negatif yang ditimbulkan serta juga dapat memperhatikan isu lingkungan dan pembangunan berkelanjutan.

Urgensi dari pasal-pasal yang termuat dalam UUD 1945 yang mengatur tentang pertambangan batu bara diantaranya yaitu agar dapat memberikan kontribusi ekonomi yang signifikan, menciptakan iklim bisnis yang positif, membangun citra dan identitas bangsa yang baik, berbasis dan mengarah pada sumber daya yang terbarukan, menciptakan inovasi dan kreativitas yang dapat menjadi keunggulan kompetitif suatu bangsa, serta dapat memberikan dampak sosial yang positif bagi masyarakat.

Salah satu alasan perlunya kajian mengenai usulan adanya pasal yang mengatur tentang ketentuan penyelenggaraan pertambangan sektor batu bara yaitu agar dapat memberikan dampak yang positif sehingga akan berpengaruh pada kehidupan sosial, iklim bisnis, peningkatan ekonomi, dan juga berdampak pada citra suatu kawasan tersebut. Alasan lainnya yaitu agar pelaku sektor pertambangan lebih memperhatikan dampak yang dihasilkan oleh kegiatan pertambangan tersebut dan juga memiliki inisiatif untuk melakukan perbaikan lingkungan baik secara estetis maupun dari kualitas lingkungan di area bekas tambang.

Usulan pasal yang baru ini memperkenalkan adanya peran dan hubungan yang lebih dekat antara tiga aktor, yakni pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pelaku sektor pertambangan. Pemerintah pusat diharapkan dapat menjadi pemimpin dalam memantau aktivitas pertambangan batu bara dan juga menekankan peran perusahaan dalam inovasi aktivitas pertambangan yang memperhatikan isu lingkungan. Masing-masing aktor merupakan entitas yang berdiri sendiri dan memiliki peran masing-masing meskipun mereka berenergi dan saling mendukung satu dengan yang lainnya. Hubungan yang erat, saling menunjang, dan bersimbiosismutualisme diantara ketiga aktor tersebut akan menentukan pengembangan ekonomi kreatif yang kokoh dan berkesinambungan.

Perlu adanya penyempurnaan pasal-pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan aktivitas pertambangan khususnya pertambangan batu bara sebagai Industries Development Program. Beberapa tahap program tersebut diantaranya yaitu sebagai Pemerintah pusat yang diwakili oleh pemerintah daerah melalui program pembangunan daerah melakukan program integritas dan pemberdayaan dengan para pelaku industri batu bara di Indonesia untuk bersama-sama melakukan evaluasi atas kerja yang telah mereka lakukan. Diperlukan adanya pendampingan dan mentoring bisnis dari pelaku bisnis maupun pegiat lingkungan untuk bisa turut serta dalam transfer pengetahuan. Selain itu para pelaku di sektor pertambangan batu bara diberikan edukasi kewirausahaan tentang konsep *Triple Bottom Line*, dimana selain harus mampu mengejar profit, para pelaku sektor pertambangan juga harus memperhatikan dan terlibat pada pemenuhan kesejahteraan masyarakat (*people*)

dan turut berkontribusi aktif dalam menjaga kelestarian lingkungan (planet).

### **Korelasi antara Hukum Pertambangan dan Hukum Lingkungan**

Hukum pertambangan tentunya sangat diperlukan dalam rangka mengatur seluruh mekanisme kegiatan dan eksplorasi pertambangan di berbagai negara, termasuk di Indonesia. Lebih lanjut, hukum pertambangan di Indonesia yang umumnya dirujuk sebagai regulasi utama dalam melakukan seluruh aktivitas pertambangan adalah Undang-Undang (UU) Nomor 4 Tahun 2009. Ketentuan perundang-undangan ini secara literal mengatur tentang serangkaian prosedur mengenai usaha pertambangan yang umumnya berkaitan dengan kegiatan perusahaan mineral atau batubara yang meliputi tahapan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan serta pascatambang (Pasal 1 Ayat (6) UU Nomor 4 Tahun 2009). Adapun, eksistensi dari aturan hukum yang jelas ini bermanfaat untuk memastikan seluruh aktivitas pertambangan baik yang dikerjakan oleh perusahaan milik negara maupun perusahaan swasta benar-benar sesuai dengan regulasi, sehingga tidak menimbulkan malapraktik yang merugikan dalam proses pengolahan tambang itu sendiri.

Di sisi lain, hukum pertambangan ini juga dibuat dengan mengonsiderasikan aspek-aspek lingkungan yang akan selalu terdampak akibat berbagai aktivitas pertambangan. Salim (2005) menyatakan bahwa korelasi antara hukum pertambangan dan hukum lingkungan berkaitan dengan kewajiban pertambangan umum, batubara, minyak, dan gas bumi untuk memelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Atas dasar ini, maka aspek-aspek pertambangan yang ramah lingkungan perlu dimasukkan ke dalam regulasi hukum mengenai pertambangan itu sendiri. Dengan demikian, seluruh kegiatan eksplorasi pertambangan dan pemanfaatan hasil tambang dapat memerhatikan faktor-faktor keselamatan lingkungan secara cermat, sehingga tidak menimbulkan destruksi yang membahayakan keselamatan lingkungan itu sendiri.

Akan tetapi dalam praksisnya di Indonesia, masih terdapat banyak kelemahan dalam mensinkronisasikan aktivitas pertambangan dengan upaya-upaya pelestarian lingkungan di

sekitar areal pertambangan. Salah satunya dapat ditemukan oleh Welker (2014) yang menemukan bahwa terdapat beberapa kelompok aktivis lingkungan atau organisasi masyarakat yang kerap kali mengungkapkan kritik keras mereka terhadap perusahaan-perusahaan tambang besar yang mengabaikan isu-isu lingkungan dalam operasionalisasi pertambangan mereka. Salah satu organisasi masyarakat tersebut adalah Jatam yakni sebuah jaringan organisasi non-pemerintah yang melawan ketidakadilan sosial dan kerusakan lingkungan yang mayoritas disebabkan oleh perusahaan-perusahaan tambang di Indonesia (Welker, 2014). Selanjutnya, kelompok-kelompok semacam ini mengidentifikasi perusahaan-perusahaan pertambangan yang bersifat destruktif tersebut sebagai '*newmonsters*'.

Adapun narasi-narasi yang seringkali ditujukan bagi perusahaan-perusahaan yang tergolong '*newmonster*' ini adalah perusahaan tersebut berkecenderungan untuk merusak lingkungan, merusak bumi, dan menimbun limbah berbahaya bagi ekosistem lingkungan di sekitar areal perusahaan (Welker, 2014) Selanjutnya, limbah yang timbul akibat ekstraksi dan eksplorasi pertambangan lantas membahayakan kesehatan dan keselamatan masyarakat lokal (Welker, 2014). Kedua masalah inilah juga yang kemudian diungkap secara eksplisit di dalam film *sexy killers*. Untuk memastikan hal tersebut tidak terjadi lagi, maka upaya evaluatif perlu dilakukan terhadap manifestasi dan/atau pelaksanaan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan itu sendiri.

Selama ini, ketentuan-ketentuan perundang-undangan terkait pertambangan dan korelasinya dengan hukum lingkungan masih sebatas aturan formal-prosedural semata-mata yang tidak benar-benar diterapkan secara substansial. Acapkali bahkan sudah menjadi barang umum apabila pengelolaan pertambangan di Indonesia didasarkan pada pasal 33 UUD 1945 yang menyiratkan secara gamblang bahwa kekayaan alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan semata-mata untuk kemaslahatan seluruh masyarakat Indonesia. Akan tetapi Butar (2010) menyatakan bahwa Pasal 33 UUD 1945 tersebut hanya dijadikan sebagai alat untuk menciptakan keadilan ekonomi saja bukan keadilan ekologi secara substansial. Oleh karena itu, konsiderasi-konsiderasi mengenai lingkungan dan keadilan ekologi sangat jarang dimuat dalam sistem perundang-undangan nasional. Walaupun, jika memang benar-benar ada, maka

semua itu hanya berhenti dalam ranah formal-prosedural semata yang penerapannya masih sangat jarang ditemui.

Di sisi lain, UU Nomor 4 Tahun 2009 yang dewasa ini digunakan sebagai dasar utama dalam mengatur pengelolaan pertambangan di Indonesia memang sudah memasukkan aspek-aspek lingkungan dalam tatanan perundang-undangannya. Salah satunya dapat ditemukan pada Pasal 10 yang mengatur bahwa penetapan wilayah pertambangan (WP) haruslah dilaksanakan secara terpadu dengan mengonsiderasikan berbagai pendapat dan masukan dari instansi pemerintah terkait, masyarakat. Selain itu, proses penetapan WP tersebut juga harus mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan.

Lebih lanjut, Butar (2010) menyatakan bahwa serangkaian proses pertambangan pada dasarnya bertumpu pada dua proses utama yakni eksplorasi dan operasi produksi, dimana keduanya harus dijalankan dengan memerhatikan aspek lingkungan. Misalnya, pada proses eksplorasi harus dilakukan analisis informasi yang mendalam mengenai lingkungan sosial dan lingkungan hidup di sekitar wilayah pertambangan, sehingga proses eksplorasi tidak lantas membahayakan kehidupan makhluk hidup di sekitar areal pertambangan. Adapun, pada proses operasi produksi, sarana pengendalian dampak lingkungan sangat diperlukan sesuai dengan studi kelayakan. Terakhir mekanisme pascatambang juga harus dipenuhi dengan memerhatikan aspek-aspek lingkungan. Dalam konteks ini, perusahaan tambang harus melakukan reklamasi yang bertujuan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai dengan kedudukannya (Butar, 2010).

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas dapat dilihat bahwa sejatinya ketentuan perundang-undangan nasional yang tercakup dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 sejatinya sudah cukup untuk mensinkronisasikan hubungan antara hukum pertambangan dengan hukum lingkungan. Hal ini sejatinya sudah ideal untuk memastikan adanya operasi pertambangan yang juga memerhatikan keadilan ekologi bukan keadilan ekonomi saja. Akan tetapi, pada faktanya film *sexy killers* mengungkapkan fakta sebaliknya. Dimana, masih banyak perusahaan asing yang 'nakal' dan tidak mematuhi standar operasional prosedur yang layak dalam melaksanakan operasi



pertambangan baik itu pada tahap eksplorasi, operasi produksi, maupun tahap pascatambang.

Menilik hal tersebut, maka upaya-upaya preventif dan represif dalam penegakan hukum harus kembali ditegakkan secara koersif, sehingga dapat tercapai rekomitmen baik itu bagi perusahaan tambang dalam negeri maupun luar negeri untuk benar-benar menegakkan hukum lingkungan dalam operasionalisasi pertambangan perusahaan mereka sendiri. Adapun, penulis merekomendasikan adanya kerjasama *triple-helix* antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan perusahaan tambang untuk bersinergi dalam menyinkronkan hukum pertambangan dan hukum lingkungan dan memanifestasikannya menjadi suatu realisasi. Dengan demikian sinergitas yang erat antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan perusahaan pertambangan sangat diperlukan dalam mewujudkan upaya-upaya preventif dan represif dalam merealisasikan hukum lingkungan secara tegas pada operasionalisasi pertambangan di Indonesia.

## **BAB V PENUTUP**

### **5.1 Kesimpulan**

Kebermanfaatn penambangan batu bara saat ini masih belum bisa maksimal. Salah satu hal yang mengakibatkannya yaitu dampak negatif yang ditimbulkannya. Sebagai contoh masyarakat di sekitar tambang yang masih sering menjadi korban dalam kegiatan penambangan batubara. Selain itu dari sisi kepentingan nasional, penambangan batubara juga dinilai masih jauh dari harapan karena hasil produksi yang dihasilkan sebagian besar masih diekspor ke negara-negara Jepang, China, bahkan Thailand dengan kisaran harga yang murah dibandingkan dengan harga global. Hal tersebut yang menyebabkan PLN masih kekurangan pasokan untuk pembangkit listrik.

Keberadaan adanya tantangan baru yang akan muncul dalam waktu dekat ini, akibat dari tidak terkontrolnya aktivitas pertambangan di sektor batu bara, menyebabkan pemerintah harus sigap memberikan solusi salah satunya melalui peran legislatif dalam mengevaluasi dan menyempurnakan pasal-pasal yang mengatur tentang aktivitas pertambangan di sektor batu bara agar terciptanya aktivitas pertambangan yang juga memperhatikan isu-isu mengenai lingkungan dan keberlanjutan pembangunan. Hal tersebut didasari atas pengembangan iklim usaha di bidang pertambangan yang berbasis *Triple Bottom Line* yang akan semakin memperkuat dalam akselesari pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Semakin tingginya angka perusahaan maupun kelompok usaha berbasis *Triple Bottom Line* di Indonesia, maka akan menjadi solusi dalam pengentasan dan pengurangan akan isu ketimpangan dan tindakan sewenang-wenang di dalam dunia pertambangan khususnya di bidang pertambangan batu bara

### **5.2 Saran**

Sehubungan dengan permasalahan pencemaran lingkungan, perlu adanya keterlibatan masyarakat di kawasan sekitar tambang untuk ikut serta dalam penyusunan dokumen analisis mengenai dampak lingkungan. Sehingga dalam hal ini kepentingan masyarakat sekitar area tambang lebih diperhatikan. Diperlukan adanya evaluasi

dan penyempurnaan pasal-pasal yang mengatur tentang pertambangan batu bara yang secara hierarkis serta diperlukan adanya koordinasi-konsolidasi dan integrasi antara pihak-pihak yang terkait dalam menyusun dan mengimplementasikan aturan tersebut agar aturan tersebut dapat berjalan dengan baik, terintegrasi, komprehensif, dan visioner.

## DAFTAR PUSTAKA

- Butar, Butar Franky. 2010. "Penegakan Hukum Lingkungan di Bidang Pertambangan" dalam *Yuridika* 25(2): 151-168.
- Denzin dan Lincoln.2006. *Handbook of Qualitative Research*. London : Sage Publication.
- Salim, H.S. 2005. *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Welker, Marina. 2014. *Enacting the Corporation: An American Mining Firm in Post-Authoritarian Indonesia*. Los Angeles: University of California Press.
- Wibisono, Yusuf. 2007. *Membedah Konsep dan Aplikasi Corporate Social Responsibility*. Gresik: Fascho Publishing.

### Biodata Penulis

- I. **Nama Lengkap** : Tri Prasetyo Utomo  
**Tempat, Tanggal Lahir** : Bojonegoro, 13 Mei 1999  
**Asal Sekolah** : SMA Negeri 1 Bojonegoro  
**Alamat** : Jl.Raya Balen No.128, Barat  
Kantor Pos Balen RT.04/RW.01  
Kec.Balen Kab. Bojonegoro  
**No Telepon / HP** : +6287701036445
- II. **Nama Lengkap** : Charisma Omega Nafu  
**Tempat, Tanggal Lahir** : Namosain, 16 Mei 1999  
**Asal Sekolah** : SMA Negeri 3 Kupang  
**Alamat** : Jl. Ikan Arwana  
RT. 032/RW. 002, Kel. Namosain  
Kec. Alak, Kota Kupang.  
**No. Telepon** : +6281246694685

# PENYEMPURNAAN SISTEM HUKUM DAN PENATAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN PANCASILA

Disusun Oleh:

Vivi Oktaviani Pulukadang & Usman Rasyid  
(Universitas Negeri Gorontalo)

## ABSTRAK

*Berdasarkan Preamble UUD NRI 1945 dalam aline keempat salah satu tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum. Kesejahteraan di Indonesia diibaratkan masih jauh panggang dari bara api. Banyaknya Badan/Lembaga yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia dianggap tidak menghasilkan capaian yang maksimal dengan berbagai persoalan yang muncul, salah satunya diakibatkan oleh tidak terdapatnya satu lembaga yang bersifat sebagai koordinator di bidang kesejahteraan masyarakat, sehingga menyebabkan pembangunan kesejahteraan di negeri ini tidak merata. Kesemrawutan wajah perundang-undangan khususnya di bidang kesejahteraan juga masih perlu untuk ditelisik lebih jauh sehingga bisa menciptakan satu produk undang-undang yang bersifat mengintegrasikan seluruh Badan/Lembaga negara yang bekerja untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tulisan ini bertujuan untuk: **pertama**, menjelaskan bagaimana model kebijakan hukum nasional di bidang kesejahteraan sosial untuk penanganan rendahnya taraf kesejahteraan masyarakat Indonesia saat ini, **kedua** bagaimana model integrasi kebijakan hukum nasional di bidang kesejahteraan sosial untuk penanganan rendahnya taraf kesejahteraan masyarakat Indonesia.*

**Kata Kunci:** LKN, Integrasi Hukum, Kesejahteraan

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Ketimpangan kekayaan dan ketimpangan pendapatan masih menjadi masalah besar untuk Indonesia. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi Indonesia masih jauh dari berkeadilan. Si kaya semakin kaya, sementara si miskin tetap miskin. Sekitar 27.7 juta penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan, dan kesenjangan antara orang-orang kaya dan miskin di Indonesia telah meningkat (Oxfam, 2017). Pada 2017 Indonesia berhasil mencetak 32 miliader pada 2017 dengan harta kekayaan di atas 1 miliar *dollar* AS. Di saat yang bersamaan Indonesia juga menepati posisi keenam sebagai negara dengan ketimpangan terbesar di dunia. Selain itu Masyarakat Indonesia juga belum bisa lepas dari kemiskinan. Data BPS pada Maret 2018 mengatakan jumlah orang miskin di Indonesia adalah 25,95 jiwa atau 9,82 persen, dengan pendapatan Rp401.220 per orang (BPS, 2018).

Secara historis, penciptaan kesejahteraan bagi seluruh warga negara merupakan amanat perjuangan kemerdekaan. Para pendiri negeri ini telah menegaskan bahwa negara-bangsa bernama Indonesia dibentuk untuk mengupayakan terciptanya kemakmuran lahir dan batin bagi segenap penduduknya. Konstitusi secara tegas mengamanatkan kesejahteraan sosial sebagai prioritas tertinggi kebijakan publik negeri ini. Pasal 33 ayat 1 UUD NRI 1945 menyatakan, perekonomian berdasarkan atas asas kekeluargaan atau persaudaraan (*brotherhood*), yang menjunjung kesejahteraan bersama sebagai tujuan utama, bukan persaingan individualisme (*liberalism*). Pasal 33 ayat 2 UUD NRI 1945 memberi kewenangan penuh kepada negara untuk mengelola cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, dan menguasai hajat hidup orang banyak. Dan pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945 menegaskan bahwa penguasaan oleh negara ini ditujukan untuk kemakmuran bersama, bukan kemakmuran orang per orang.

Berdasarkan UUD NRI 1945, Negara Indonesia diharuskan menjamin sejumlah *limited positive rights* warga negara, seperti hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan

(Pasal 27 ayat 2), hak mendapat pendidikan (Pasal 31 ayat 1), serta fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara (Pasal 34). Pasal 27 ayat 2 secara implisit menegaskan, kesejahteraan rakyat harus diawali dari pekerjaan yang layak melalui pendidikan. Sedangkan Pasal 34 menekankan, filantropi negara harus dilakukan untuk mereka yang tidak mampu bekerja karena kefakiran, kemiskinan, dan keterlantaran. Dalam UUD NRI 1945, yang telah diamandemen, hak sosial dan ekonomi warga negara yang harus dipenuhi negara semakin diperluas, menuju *extensive positive rights*.

Pada perubahan kedua UUD NRI 1945 (2000), setiap warga negara berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah (Pasal 28B ayat 1), berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, berhak mendapat pendidikan, dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni, dan budaya (Pasal 28C ayat 1), berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak (Pasal 28D ayat 2), berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 28H ayat 1), dan berhak atas jaminan sosial (Pasal 28H ayat 3).

Konstitusi menyiratkan bahwa pemberdayaan (*empowerment*) harus dilakukan negara untuk rakyat yang lemah menuju kemandirian (*self-empowerment*) dan kemartabatan (*dignity*). Pada perubahan keempat UUD NRI 1945 (2002), negara dibebankan tugas untuk membiayai pendidikan dasar (Pasal 31 ayat 2), mengalokasikan anggaran pendidikan minimal 20 persen dalam APBN dan APBD (Pasal 31 ayat 4), mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat, dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu (Pasal 34 ayat 2), serta menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak (Pasal 34 ayat 3). Konstitusi secara jelas menginginkan terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia, di mana negara menganugerahkan hak sosial dan ekonomi secara luas kepada setiap warga negara. Dengan demikian, di Indonesia, negara bukanlah *minimal state* atau *necessary evil*, dan bahkan bukan pula sekadar *enabling state* yang hanya memodifikasi pasar seraya tetap memuja *individualism*.

Di Indonesia, berdasarkan konstitusi, negara adalah *development agents* yang tidak hanya mendorong *equality of*

*opportunity*, namun juga secara aktif berupaya menegakkan keadilan sosial (*equality of outcome*). Negara secara jelas diamanatkan untuk menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan orang per orang. Implikasinya, negara berperan penting dalam penyediaan barang dan jasa publik (*provider state*) menuju *unconditional welfare state*, dengan kebijakan fiskal (keuangan negara) secara aktif menjalankan fungsi redistribusi pendapatan untuk keadilan sosial. (Wibisono, 2016)

Sejalan dengan nafas konstitusi, serta berkaitan dengan penanganan persoalan kesejahteraan di Indonesia, pemerintah senantiasa melakukan berbagai upaya. Salah satu diantaranya adalah dibentuknya badan-badan yang mengemban tugas mulia untuk meringankan persoalan kesejahteraan, menyalurkan bantuan dalam berbagai lini kehidupan masyarakat, serta memastikan bahwa seluruh masyarakat mendapatkan apa yang semestinya mereka dapatkan. Badan-badan tersebut diantaranya adalah Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE), Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS), Lembaga Pengelola Dana Bergulir (LPDB), serta beberapa lembaga lain yang tersebar di beberapa kementerian.

Banyaknya jumlah badan/lembaga yang bergerak di bidang peningkatan kesejahteraan ini semestinya mampu menjalankan tugas mulia sebagaimana disebutkan di atas. Namun berdasarkan data yang telah disebutkan di bagian awal, keberadaan badan-badan serta lembaga-lembaga ini nyatanya tidak memberikan hasil sebagaimana harapan pembentukannya. Dalam pelaksanaan tugasnya, seringkali terjadi persoalan dan hambatan yang disebabkan oleh hal-hal yang bersifat fundamental. Salah satu masalah yang sangat mendasar dalam pelaksanaan penanganan masalah kesejahteraan di Indonesia sampai dengan saat ini yaitu kebijakan hukum nasional dalam hal penanganan rendahnya tingkat kesejahteraan di Indonesia sangat banyak, disebabkan oleh banyaknya lembaga/badan yang menyelenggarakan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sejumlah lembaga/badan yang bergerak di bidang penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat ini tentunya memiliki payung hukum sebagai dasar dalam pelaksanaan fungsi dan

kewenangannya, dimana hal ini menyebabkan kerumitan dalam proses peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Melihat banyaknya lembaga yang berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang tentunya banyak melahirkan produk hukum sebagai dasar pelaksanaannya, faktanya belum memberikan efektifitas yang signifikan bagi peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat Indonesia, justru angka kesenjangan itu cenderung meningkat Data dari Bank Dunia mengungkapkan Indeks Gini Indonesia meningkat dari 30,0 pada dekade 1990-an menjadi 39,0 pada 2017 (Tjoe, 2018).

Menurut identifikasi penulis, salah satu penyebabnya adalah terjadinya obesitas peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang dipaparkan di atas. Obesitas kebijakan hukum nasional inilah yang menyebabkan terjadinya benturan fungsi dan kewenangan dan menjadikan pelaksanaan peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat di Indonesia tidak optimal karena banyaknya lembaga/badan yang bergerak dalam bidang yang sama namun tanpa proses pengawasan dan evaluasi yang maksimal. Oleh karena itu, maka penulis mengagas adanya *one roof system* dalam upaya peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat melalui **“Lembaga Kesejahteraan Nasional: Integrasi Hukum Nasional di Bidang Kesejahteraan”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, rumusan masalah yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana model kebijakan hukum nasional di bidang kesejahteraan sosial untuk penanganan rendahnya taraf kesejahteraan masyarakat Indonesia saat ini?
2. Bagaimana model integrasi kebijakan hukum nasional di bidang kesejahteraan sosial untuk penanganan rendahnya taraf kesejahteraan masyarakat Indonesia?

## 1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, rangkaian tujuan penulisan adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui model kebijakan hukum nasional di bidang kesejahteraan sosial untuk penanganan rendahnya taraf kesejahteraan masyarakat Indonesia saat ini;



2. Mengetahui model integrasi dan integrasi kebijakan hukum nasional di bidang kesejahteraan sosial untuk penanganan rendahnya taraf kesejahteraan masyarakat Indonesia.

#### 1.4 Uraian Singkat Gagasan Kreatif

Mewujudkan salah satu tujuan negara dengan cara meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat Indonesia, diperlukan sebuah kebijakan hukum nasional yang efektif dan efisien guna memberikan jaminan bagi terlaksananya tujuan negara sebagaimana yang tercantum di dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945 yakni *“memajukan kesejahteraan umum”*. Tujuan itu tidak akan tercapai jika dalam pelaksanaannya sangat rumit dan berbelit-belit atau tidak efisien karena banyaknya benturan kewenangan dan fungsi dari lembaga yang bertugas untuk peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat yang kian memarah. Oleh karena itu, maka penulis mengagagas adanya ***Integrasi Hukum Nasional di Bidang Kesejahteraan***. Pentingnya integrasi kebijakan hukum nasional ini dikarenakan terjadinya obesitas peraturan perundang-undangan yang tentunya juga menyebabkan tidak efisien dan efektif dalam pelaksanaannya. Adapun model integrasi kebijakan hukum nasional ini adalah dengan melakukan rekonstruksi terhadap produk hukum nasional dan disatukan dalam satu produk hukum yang khusus mengatur tentang peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat. Produk hukum itu nantinya akan menjadi dasar bagi pelaksanaan peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat dengan menghadirkan lembaga koordinator yakni Lembaga Kesejahteraan Nasional (LKN), yang menjadikan semua lembaga-lembaga yang bergerak di bidang kesejahteraan masyarakat akan bergerak berdasarkan satu komando dari LKN sehingga proses peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat dengan menerapkan pelayananan satu pintu akan menjadi efisien.

#### 1.5 Manfaat Penulisan

Melalui tulisan ini, diharapkan proses penanganan rendahnya taraf kesejahteraan masyarakat Indonesia menjadi lebih harmonis dan searah dengan adanya Lembaga Kesejahteraan Nasional (LKN) sebagai lembaga koordinator bagi seluruh lembaga yang selama ini menangani persoalan sosial-ekonomi di Indonesia. Adapun keberadaan dari tulisan ini semoga dapat turut menyumbangkan

pemikiran kreatif untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan di Indonesia.

### **1.6 Metode Studi Pustaka**

Metode penulisan yang digunakan oleh penulis dalam menyusun karya tulis ilmiah ini adalah metode penulisan hukum normatif, yang mana dalam penyusunan tulisan ini menggunakan dua pendekatan, Pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Data yang digunakan dalam penulisan ini berupa data sekunder. Data sekunder berasal dari berbagai sumber literatur, seperti buku, jurnal, laporan, dan lain sebagainya yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

## **BAB II**

### **TELAAH PUSTAKA**

#### **2.1 Tinjauan tentang Kesejahteraan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata kesejahteraan merupakan kata benda yang mempunyai arti hak atau keadaan sejahtera, keamanan dan keselamatan dan ketentraman. Kata sejahtera merupakan kata sifat yang memiliki arti aman sentosa dan makmur, serta selamat (terlepas dari segala macam gangguan) (KBBI).

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, "Kesejahteraan adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya". Kesejahteraan dapat dilihat dari pemerataan pendapatan, pendidikan yang mudah dijangkau, dan kualitas kesehatan yang semakin meningkat dan merata. Pemerataan pendapatan berhubungan dengan adanya lapangan pekerjaan, peluang dan kondisi usaha, dan faktor ekonomi lainnya. Kesempatan kerja dan kesempatan berusaha diperlukan agar masyarakat mampu memutar roda perekonomian yang pada akhirnya mampu meningkatkan jumlah pendapatan yang diterima.

Berdasarkan definisi tentang kesejahteraan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kesejahteraan adalah suatu keadaan terpenuhinya segala kebutuhan hidup baik material maupun non-material, yang dapat diukur dengan adanya pemerataan pendapatan, pendidikan yang mudah dijangkau, dan kualitas kesehatan yang semakin meningkat dan merata, sehingga dapat membuat seseorang merasa aman, sentosa, makmur, dan selamat.

#### **2.2 Tinjauan tentang *Welfare State* (Negara Kesejahteraan)**

Menurut Black's Law Dictionary *welfare state* adalah suatu bangsa yang pemerintahnya menjalankan berbagai program asuransi sosial, seperti kompensasi pengangguran, pensiun, bantuan uang untuk keluarga, kupon makanan, dan bantuan bagi orang buta atau tuli. Kompensasi ini diberikan dengan tujuan untuk meringankan beban sosial yang dipikul oleh masyarakat, bentuk seperti ini merupakan intervensi langsung dari pemerintah.

Menurut Collin colbuid English Dictionary definisi *welfare state* adalah suatu sistem pemerintahan yang menyediakan pelayanan sosial secara gratis (bebas biaya) dalam hal ini; kesehatan, pendidikan, dan bantuan keuangan bagi warga yang tidak mampu bekerja karena usia lanjut, pengangguran, atau sakit.” (Britannica, 2018).

Selanjutnya, Bagir Manan menyebutkan bahwa dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar atas hukum adalah berupa kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar – besarnya kemakmuran menurut asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Berdasarkan dua definisi diatas kita dapat menarik kesimpulan, bahwa *welfare state* adalah suatu pemerintahan negara yang mengatur sekaligus menjalankan tugas berkaitan dengan pemenuhan dan penjaminan terpenuhinya kebutuhan pokok hidup manusia. Konsep negara kesejahteraan dapat dikatakan sebagai mekanisme pemerataan terhadap kesenjangan yang ditimbulkan oleh iklim ekonomi.

### **2.3 Tinjauan tentang Negara Hukum**

Menurut Frederich Julius Stahl negara hukum (*rechstaat*) harus memiliki ciri-ciri, yaitu adanya perlindungan HAM, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, adanya pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan. Berangkat dari poin perlindungan HAM, menunjukkan bahwa dalam konsep negara hukum ideal wajib hukumnya negara menjamin keamanan sosial rakyatnya.

Ir. Soekarno dalam pidato yang disampaikan pada Sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945 menyatakan “Rakyat ingin sejahtera. Rakyat yang tadinya merasa dirinya kurang makan, pakaian, mencitakan dunia baru yang di dalamnya ada keadilan, di bawah pimpinan Ratu Adil. Maka oleh karena itu, jikalau memang betul-betul mangerti, mengingat, mencintai rakyat Indonesia, marilah kita terima prinsip hal *sosiale rechtvaardigheid*, yaitu bukan saja persamaan politik, tetapi di atas lapangan ekonomi kita harus mengadakan persamaan, artinya kesejahteraan bersama-sama yang sebaik-baiknya”.

Berdasarkan dua poin yang telah dipaparkan di atas maka dapat dirumuskan bahwa suatu negara hukum yang ideal adalah

negara yang mampu menjamin berdirinya fondasi yuridis untuk ditegakkannya pilar-pilar kesejahteraan kerakyatan agar terciptanya kesejahteraan secara menyeluruh.

#### **2.4 Tinjauan tentang Ekonomi Pancasila**

Menurut Arif Budimanta Ekonomi Pancasila adalah sistem pengaturan hubungan antar negara dan warganegara yang ditujukan untuk memajukan kemanusiaan dan peradaban, memperkuat persatuan nasional melalui proses usaha bersama/gotong royong, dengan melakukan akses ekonomi yang adil bagi seluruh warganegara yang dilandasi oleh nilai-nilai etik pertanggung jawaban kepada Tuhan yang Maha Esa. (Budimanta, 2012)

Selanjutnya, Budimanta mengkonseptualisasikan operasionalisasi Ekonomi Pancasila yang didasari oleh landasan ideologi Pancasila sebagai berikut:

- a. *Sila Pertama. Ketuhanan Yang Maha Esa*, memberikan pondasi akan pentingnya spirit teistik yang menekankan etika dan moral bangsa dalam perekonomian. Dengan kata lain, perekonomian harus memiliki landasan etis dan pertanggung jawaban kepada Tuhan.
- b. *Sila Kedua. Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab*. Menitikberatkan pembangunan ekonomi yang berorientasi kepada keadilan dan peradaban manusia, khususnya bangsa Indonesia.
- c. *Sila Ketiga. Persatuan Indonesia*. Ekonomi Pancasila digagas untuk mempersatukan bangsa.
- d. *Sila Keempat. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*, menekankan kerja perekonomian yang mendahulukan kepentingan rakyat di atas kepentingan individu/golongan/modal.
- e. *Sila Kelima. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*. Dengan prinsip keadilan sosial, ekonomi pancasila digagas untuk membeikan pemerataan pembangunan dan mendorong terciptanya emansipasi sosial (Budimanta, 2012).

#### **2.5 Tinjauan tentang Lembaga Negara**

Lembaga negara kerap dipersamakan dengan organisasi negara, dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada

dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Organ adalah status bentuknya (inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. (Ashidiqie, 2012)

Organisasi adalah suatu sistem yang terdiri dari pola aktifitas kerjasama yang dilakukan secara teratur dan berulang-ulang oleh sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan. Dari pengertian tersebut kita dapat menunjukkan bahwa organisasi memiliki empat unsur yaitu sistem, pola aktivitas, sekelompok orang dan tujuan. (Gitosudarmo, 2016)

*Pertama*, organisasi merupakan suatu sistem yang terdiri dari sub-subsistem atau bagian-bagian yang saling berkaitan satu sama lainnya dalam melakukan aktivitasnya. *Kedua*, pola aktivitas yang dilakukan orang-orang di dalam organisasi dalam pola tertentu. *Ketiga*, sekelompok orang-orang yang ada dalam organisasi berinteraksi dan bekerjasama untuk mencapai tujuan yang ditetapkan oleh organisasi. *Keempat*, tujuan organisasi didirikan untuk mencapai suatu tujuan.

Lembaga negara atau organisasi negara merupakan salah satu unsur terpenting dalam sebuah negara. Keberadaan lembaga negara menjadi penunjang sistem ketatanegaraan. Secara konseptual, tujuan diadakan lembaga-lembaga negara atau sering disebut alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka menyelenggarakan fungsi negara atau istilah yang sering digunakan Prof. Sri Soemantri adalah *actual governmental process*. Meskipun dalam prakteknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda, secara konsep lembaga-lembaga negara tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang. (Arifin, 2005)

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin *Trias Politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan

bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Sedangkan dari hierarki kelembagaannya Jimly Asshiddiqie mengaitkannya dengan teorinya sendiri yaitu teori tentang norma sumber legitimasi. Berdasarkan teori tersebut, lembaga-lembaga negara dapat dibedakan ke dalam 3 lapis lembaga negara, yaitu lembaga lapis pertama yang disebut dengan “lembaga tinggi negara” yaitu lembaga-lembaga negara yang bersifat utama (primer) yang pembentukannya mendapatkan kewenangan dari Undang-Undang Dasar; lembaga lapis kedua yang disebut dengan “lembaga negara” ada yang mendapat kewenangannya secara eksplisit dari Undang-Undang Dasar namun ada pula yang mendapat kewenangan dari Undang-Undang; dan lembaga lapis ketiga yang disebut “lembaga daerah”. (Ashidiqie, 2012)

Menjalankan roda pemerintahan pada sebuah negara yang berdaulat berdasarkan konstitusi tentu harus melalui keberadaan lembaga-lembaga negara. Menurut George Jelinek yang mengelompokan lembaga negara berdasarkan sumber hukum yang membentuknya, isitilah “sumber” mengacu kepada sumber kewenangan kelembagaannya yang dibentuk dengan UUD, undang-undang, atau peraturan-peraturan lainnya. Selain itu keberadaan lembaga negara dapat pula dibedakan dari segi fungsinya, maka dapat dibedakan atas dua bentuk, yakni lembaga negara yang utama atau primer (*Main State's Organ*) dan lembaga sekunder atau penunjang (*Auxillary State's Organ*). (Nggilu, 2014)

Secara teoritikal dan berdasarkan fungsional lembaga negara yang dibagi atas *Main State's Organ* dan *Auxillary State's Organ* tersebutlah, kita dapat mengklasifikasikan bahwa lembaga negara yang akan dibentuk berdasarkan penulisan karya tulis ini adalah bersifat *Auxillary State's Organ* yang akan bersifat sebagai lembaga negara penunjang dalam melaksanakan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang pembentukannya akan didasarkan pada undang-undang.

## BAB III ANALISIS DAN SINTESIS

### 3.1 Kebijakan Hukum Nasional di Bidang Kesejahteraan Sosial untuk Penanganan Rendahnya Taraf Kesejahteraan Masyarakat Indonesia Saat Ini

Hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan negara, selain berpijak pada lima dasar (Pancasila), juga harus berfungsi dan selalu berpijak pada empat prinsip cita hukum (*rechtsidee*), yakni:

1. Melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan (integrasi);
2. Mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan;
3. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi);
4. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama (Ibrahim, 1988).

Empat prinsip cita hukum tersebut haruslah selalu menjadi asas umum yang memandu terwujudnya cita-cita dan tujuan negara, sebab cita hukum adalah kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normatif dan konstitutif. Cita hukum itu bersifat normatif karena berfungsi sebagai pangkal dan prasyarat ideal yang mendasari setiap hukum positif, dan bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum dan tujuan yang hendak dicapai oleh Negara (MD, 1998).

Pola pembangunan ekonomi yang serba cepat saat ini, menyebabkan terbentuknya pencapaian pemerataan kesejahteraan masyarakat menjadi tujuan yang utama (Kartadjoemena, 2000). Untuk mencapai tujuan tersebut, dibutuhkan adanya peranan hukum yang membawa pengaruh untuk menyusun tata kehidupan baru tersebut. Dalam perkembangan selanjutnya, perhatian tidak lagi diarahkan pada seputar penggarapan hukum, melainkan lebih dikaitkan dengan perubahan-perubahan sosial. Hukum lebih tampak bukan lagi sebagai perekam kebiasaan-kebiasaan yang telah membentuk di dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat, melainkan diharapkan pula hukum dapat menjadi pengungkap yang tepat dari kekuatan baru yang menghendaki terbentuknya



kesejahteraan masyarakat. Akibatnya hampir semua aspek kehidupan kita menemui adanya peraturan hukum.

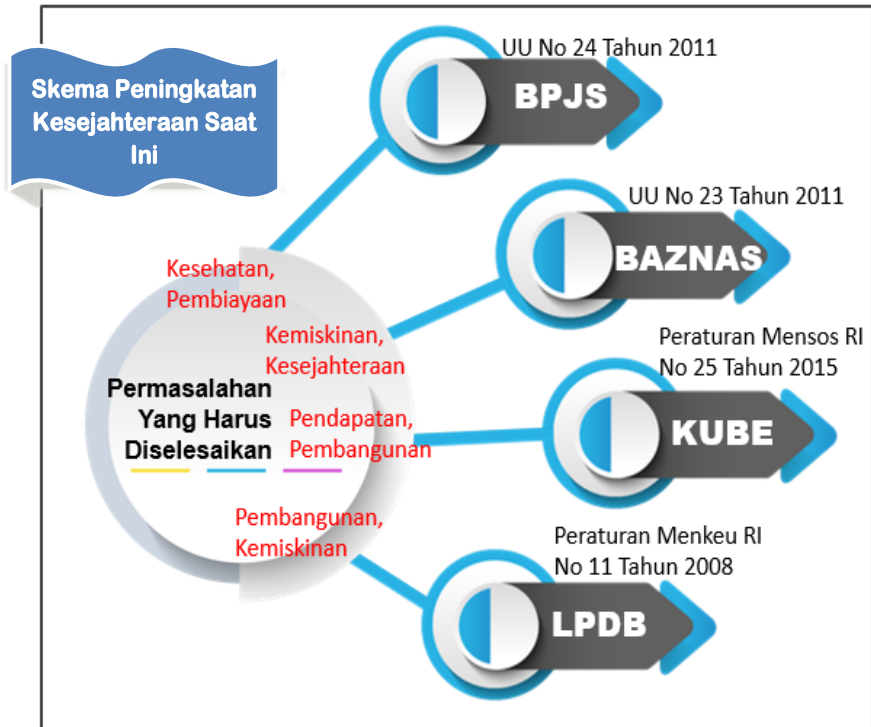
Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 alinea keempat mengenai tujuan negara yaitu “memajukan kesejahteraan umum” adalah sumber dari landasan hukum dan kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mana tujuan dari Undang-undang ini adalah, bahwa tugas pokok bangsa selanjutnya adalah menyempurnakan dan menjaga kemerdekaan itu serta mengisinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan.

Tujuan Undang-undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial adalah dimaksudkan untuk mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat, serta untuk memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga negara demi tercapainya kesejahteraan sosial, negara menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Selanjutnya, tujuan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011 tentang BPJS adalah bertujuan untuk mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat bertujuan bagaimana mengelolah dana keumatan yang berasal dari masyarakat.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja bertujuan sebagai upaya perlindungan hidup tenaga kerja disuatu perusahaan besar manfaatnya, oleh karena itu sebagai langkah untuk menjamin hidup tenaga kerja. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin mengamanatkan bahwa negara mempunyai tanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa; sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara bertanggung jawab untuk memelihara fakir miskin guna memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kemanusiaan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial,. Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun

2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010, serta Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan Yang Berkeadilan.

Bila digambarkan secara sederhana, maka model untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Indonesia saat ini



adalah sebagai berikut:

**Skema 1. Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Saat Ini.**  
(Sumber: Olahan Penulis)

Melalui gambaran di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat beragam badan/lembaga yang berperan dalam meningkatkan kesejahteraan nasional yang ada di Indonesia. Masing-masing badan/lembaga disertai masing-masing peraturan yang mendasari keberadaannya. Namun begitu, banyaknya peraturan yang tersebar di masing-masing badan/lembaga, ditambah dengan tidak adanya satu lembaga yang bersifat mengoordinasikan, maka tidak adanya

peraturan bersama yang secara umum membawahi badan/lembaga tersebut menyebabkan tidak adanya target capaian bersama yang imbasnya dapat dilihat dari tidak efektifnya pelaksanaan peningkatan kesejahteraan masyarakat saat ini. Seolah-olah setiap lembaga peningkatan kesejahteraan saat ini berjalan secara sendiri-sendiri dengan beragam masalah yang ada pada masing-masing lembaga peningkatan kesejahteraan tersebut.

Masalah yang terjadi diantaranya pada BPJS sesuai dengan data BPKN (Badan Perlindungan Konsumen Nasional) tahun 2018 menyatakan bahwa keluhan dari masyarakat tentang pelayanan kesehatan salah satunya adalah defisit anggaran BPJS. Masalah lain terkait layanan BPJS yakni rumah sakit juga tidak dapat membayar tenaga medis karena defisit yang dialami sekitar Rp 10 triliun. (Setiawan, 2018)

Pada BAZNAS masalah yang sering terjadi adalah penyelewengan dana zakat. Pada tahun 2018 di Provinsi Gorontalo terjadi penyelewengan uang senilai Rp 526.627.855 juta, yang ada di kas Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kota Gorontalo, diduga diselewengkan oleh oknum pegawai BAZNAS. (RGOL, 2018) Hal serupa juga sebelumnya pernah terjadi di Badan Amil Zakat (BAZNAS) Kabupaten Oku Timur tahun 2015 silam, bahwa ada indikasi penyelewengan dana umat di BAZ Oku Timur dengan jumlah dibawah Rp 1 Miliar yang tidak bisa dipertanggungjawabkan. (Sumsel, 2015) Hal demikian tentunya dapat menyebabkan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap BAZNAS baik di tingkat pusat maupun daerah.

Masalah serupa juga terjadi pada KUBE (Kelompok Usaha Bersama). Di tahun 2018 Kepala Seksi (Kasi) pemberdayaan Dinas Sosial Kabupaten Simalungun, menuding Kementerian Sosial melempar bola panas setelah terjadi permasalahan dilapangan. Dia membenarkan bahwa Dinas Sosial Kabupaten Simalungun telah menerima aliran dana dari Kemensos. Dana tersebut ditransfer ke rekening KUBE penerima pada tahun 2017 lalu dan sebagai Satuan Kerja (Satker) ada di provinsi. Sementara diketahui jumlah penerima dana hibah pemerintah pusat itu sebanyak 30 KUBE. Ini berada di Kecamatan Panombeian Panei, Panei dan Hutabayu Raja. Masalah yang terjadi sebenarnya adalah harus adanya setoran 5 juta setelah ditarik dari bank. Ini mengartikan bahwa terjadi pungli pada KUBE. (Zai, 2018) Sementara itu pada (Lembaga Pengelola Dana Bergulir

Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM) pada tahun 2018 berupaya mengembalikan dana bergulir periode 2000-2007 yang masih bermasalah, macetnya sebagian dana yang digulirkan senilai Rp 1,4 triliun. (Ramdan, 2018)

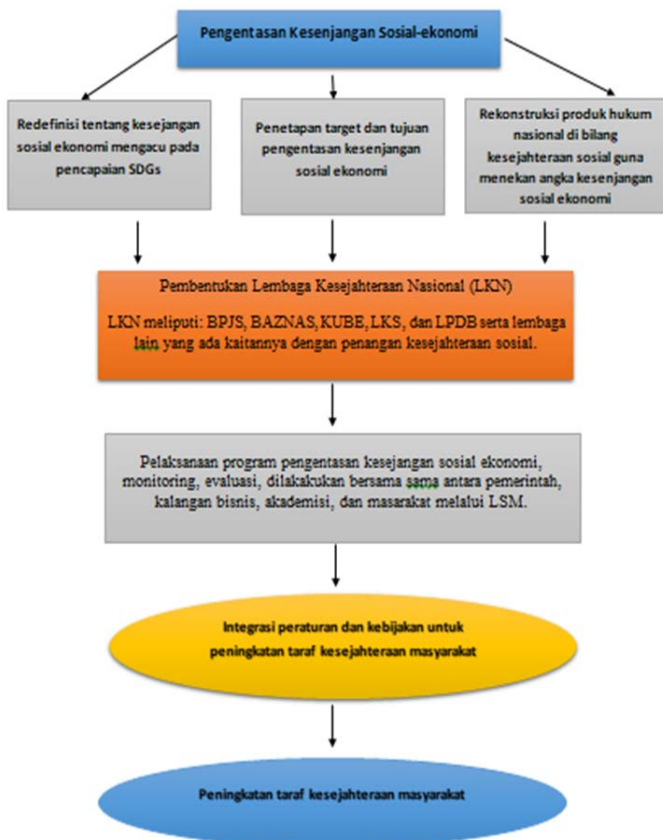
Melihat sebaran peraturan perundang yang mengatur tentang pelaksanaan kesejahteraan masyarakat di Indonesia, maka harus ada upaya yang nyata untuk merampingkan kebijakan hukum nasional ini guna mendapatkan atau menerapkan kebijakan hukum yang efektif dan efisien. Selain itu terdapatnya banyak masalah yang terjadi diakibatkan oleh tidak adanya satu lembaga yang bersifat sebagai koordinator dalam menunjang kesejahteraan masyarakat. Jika ini mampu untuk dilaksanakan maka dalam impelentasi kewenangan dalam pelayanan dan mengentaskan angka kesenjangan sosial di Indonesia akan menunjukan kemajuan yang berarti bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **3.2 Integrasi Kebijakan Hukum Nasional di Bidang Kesejahteraan Sosial untuk Penanganan Rendahnya Taraf Kesejahteraan Masyarakat Indonesia**

Integrasi kebijakan hukum nasional di bidang kesejahteraan sosial untuk penanganan rendahnya taraf kesejahteraan masyarakat Indonesia diawali dengan memadukan antara program-program pengentasan kemiskinan dengan program-program perluasan lapangan pekerjaan yang mana dapat dipermudah oleh Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Terkait dengan pemerataan pembangunan maka optimalisasi dana keumatan melalui Badan Amil Zakat Nasional juga harus disinergikan dalam proses peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam program peningkatan tersebut di bawah koordinasi BAZNAS. Sektor-sektor penopang pembangunan perekonomian nasional, yaitu selain bertumpu kepada kemajuan dan kecanggihan teknologi juga diarahkan kepada sektor-sektor yang mampu menyerap banyak tenaga kerja. Langkah menyediakan lapangan kerja ini dilakukan dengan pemberdayaan anggota masyarakat untuk paling tidak mampu menyediakan lapangan kerja untuk dirinya sendiri dan keluarganya, yang kemudian diikuti dengan pemberdayaan masyarakat secara meluas. Pelatihan dan penanaman jiwa kewirausahaan sangat penting untuk dilakukan.

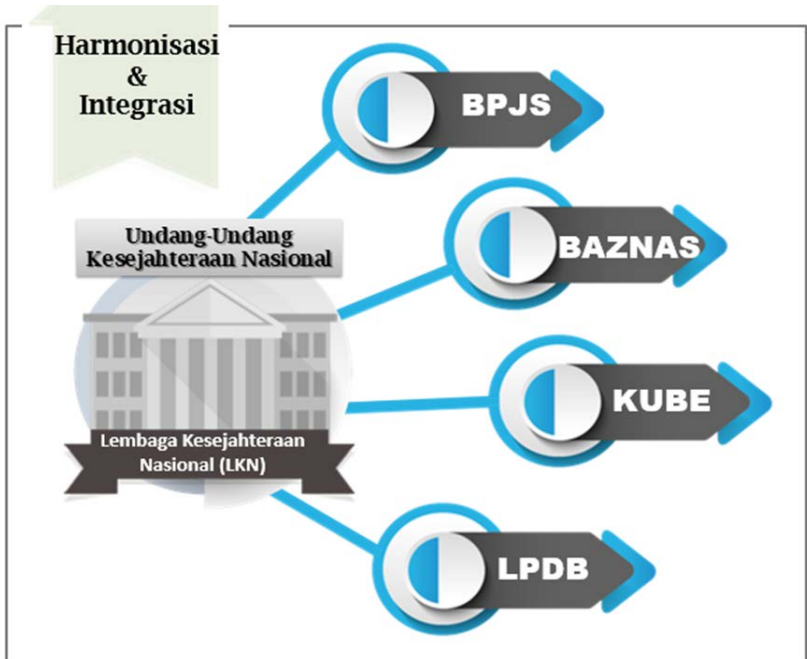
Apabila program-program tersebut sudah dilaksanakan tetapi tetap saja masih ada anggota masyarakat yang tidak dapat terentaskan dari kemiskinan seperti yatim piatu dan anak-anak terlantar, maka mereka harus dipelihara oleh negara. Selain itu, tujuan dan prioritas program peningkatan harus diharmonisasikan dengan tujuan pembangunan berkelanjutan, langkah berikutnya yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Indonesia adalah menunjuk badan/lembaga yang menjadi penanggung jawab dan pelaksana program pengentasan kemiskinan tersebut. Melihat program PNPM maka dapat diketahui bahwa Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat -lah yang menjadi penanggung jawab dan pelaksana. Padahal apabila mencermati Tupoksi dari kementerian ini, maka dapat diketahui bahwa Tugas Pokok dan Fungsinya tidak hanya kepada pengentasan kemiskinan saja, tetapi juga pada tugas-tugas lain, seperti penanganan bencana alam dan pemberantasan penyakit masyarakat. Pada tataran ini, penulis sampai pada pendapat bahwa akan tepat apabila peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat ini diserahkan kepada sebuah lembaga atau badan yang secara khusus menangani dan mengoordinasikan peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat, yang dalam hal ini penulis mengusulkan adanya Lembaga Kesejahteraan Nasional (LKN *Auxiliary State Organ*) sebagai yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Dalam pelaksanaan tugasnya, badan ini diberi akses untuk berkerjasama seluas-luasnya dengan kementerian dan/atau lembaga lain yang terkait dengan pelaksanaan program peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat. Lembaga Kesejahteraan Nasional (LKN) tersebut mempunyai tugas awal untuk menyusun program-program peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat inisiatif pemerintah sebagai program jangka pendek. Sembari melaksanakan program-program peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat jangka pendek tersebut, tugas berikutnya adalah menjaring aspirasi dan menyusun program peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat berbasis kebutuhan dan usulan-usulan dari warga masyarakat miskin dan warga masyarakat lainnya yang terkait, untuk kemudian dijadikan program jangka menengah. Sedangkan untuk program jangka panjang adalah pencapaian terhadap target pembangunan berkelanjutan dan pemberdayaan masyarakat. Keberadaan badan tersebut tentunya memerlukan payung hukum yang akan membidani kelahirannya. Alangkah

baiknya apabila keberadaannya dapat disponsori oleh United Nations Development Programme dan/atau badan-badan sejenis di tingkat regional (ASEAN). Hal ini penting untuk dipertimbangkan, karena persoalan kesejahteraan nasional tidak lagi merupakan isu nasional sebuah negara, tetapi sudah menjadi isu regional, bahkan isu internasional. Sudah bukan rahasia lagi bahwa kemiskinan di suatu negara akan berimbas pada bertambahnya beban ekonomi, sosial, dan kultural negara lain atau lembaga-lembaga internasional. Proses tersebut dapat digambarkan sebagaimana bagan di bawah ini.



**Skema 2. Peningkatan Taraf Kesejahteraan Masyarakat (Sumber: Olahan Penulis)**

Terbentuknya Lembaga Kesejahteraan Nasional (LKN) sebagai lembaga koordinator, maka akan berimbas pada perampingan produk perundang-undangan. Tak hanya itu, LKN turut merampingkan jumlah badan/lembaga yang bergerak di bidang kesejahteraan masyarakat. Akibatnya, proses implementasi, pengawasan dan evaluasi menjadi mudah dan ringkas. Masyarakat pun akan lebih mudah mengakses dan mendapatkan jaminan hingga bantuan dalam proses mendapatkan kesejahteraan sebesar-besarnya untuk diri dan keluarganya. Sebagai konsekuensi logis, undang-undang yang pada awalnya tersebar di berbagai macam badan/lembaga akan mengalami proses integrasi yang akan menghasilkan produk di bawah ini:



**Skema 3. Integrasi Kebijakan Hukum dan Lembaga yang Berkaitan dengan Kesejahteraan (Sumber: Olahan Penulis)**

Dapat dilihat dalam skema di atas, telah terjadi penyederhanaan yang pada dasarnya menggabungkan empat lembaga sekaligus ke dalam satu lembaga koordinator yang kemudian disebut dengan Lembaga Kesejahteraan Nasional.

Selanjutnya, lembaga ini dibagi ke dalam empat bidang yang masing-masing menangani lahan berbeda. Empat bidang tersebut sederhananya dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Pendidikan.
2. Kesehatan
3. Usaha Kecil Menengah (UKM)
4. Bantuan sosial lainnya

Demi mempermudah masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan sesuai dengan kebutuhannya, maka LKN akan dilengkapi dengan *One Card For All* (satu kartu untuk semua) yang memberikan masyarakat kemudahan untuk mengakses keempat bidang yang disediakan oleh LKN hanya dengan satu kartu saja. Masyarakat kemudian dapat memperoleh bantuan dan jaminan sesaat setelah melewati proses verifikasi. Hal ini tentu saja lebih efisien dan mudah dibandingkan membiarkan masyarakat terombang-ambing berbagai macam prosedur yang berbeda dari masing-masing badan/lembaga hanya untuk mendapatkan jaminan dan bantuan yang pada dasarnya menjadi hak konstitusionalnya.

Proses kelahiran Lembaga Kesejahteraan Nasional tentu saja harus dilandasi dengan suatu undang-undang yang secara spesifik mengatur mengenai peningkatan kesejahteraan nasional melalui LKN. Produk undang-undang tersebut dapat disebut Undang-undang Kesejahteraan Nasional. Undang-undang ini secara otomatis akan menghapuskan beberapa undang-undang sekaligus, yang mengatur mengenai kesejahteraan sosial sehingga tidak terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan serta terwujudnya perampangan hukum nasional. Meski begitu, muatan dari masing-masing produk undang-undang tersebut akan tercakup dalam Undang-undang Kesejahteraan Nasional. Undang-undang yang dimaksudkan antara lain:

1. Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
2. Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
3. Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja.
4. Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.



5. Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS.
6. Undang – Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Setelah proses perampingan badan/lembaga beserta produk perundang undangan yang berkaitan dengan program peningkatan kesejahteraan nasional, berikut penulis menggagas rancangan ringkas Undang-undang Kesejahteraan Nasional beserta titik-titik krusial yang dibahas di dalamnya:

<b>KERANGKA PER-BAB</b>	<b>MUATAN MATERI</b>
<b>BAB I</b> KETENTUAN UMUM	Memuat hal-hal yang bersifat umum, Pengertian Kesejahteraan Nasional, Penyelenggaraan Kesejahteraan Nasional, Pelaku dan siapa yang berhak mendapatkan Kesejahteraan Nasional, Bidang-bidang dalam Lembaga Kesejahteraan Nasional, serta hal lain yang terlibat dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Nasional.
<b>BAB II</b> ASAS DAN TUJUAN	Memuat asas-asas sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 yang digunakan dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Nasional serta menjelaskan tujuan dari Penyelenggaraan Kesejahteraan Nasional.
<b>BAB III</b> RUANG LINGKUP KESEJAHTERAAN NASIONAL	Memuat bagian-bagian tentang seluruh cakupan serta batasan Pelaksanaan Kesejahteraan Nasional.
<b>BAB IV</b> TANGGUNG JAWAB DAN WEWENANG	Memuat tanggung jawab dan wewenang dari LKN (Lembaga Kesejahteraan Nasional) serta lembaga-lembaga negara lainnya yang bertujuan untuk terselenggaranya Kesejahteraan Nasional secara tepat (Bidang

<b>KERANGKA PER-BAB</b>	<b>MUATAN MATERI</b>
	Pendidikan, Kesehatan, Usaha kecil Menengah, serta Bantuan Sosial Lainnya), serta pemerintah yang terlibat.
<b>BAB V</b> PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN NASIONAL	Memuat bagian-bagian pasal tentang proses bekerjanya lembaga koordinasi Kesejahteraan Nasional yaitu LKN, serta bagian pasal yang memuat tentang proses bekerjanya badan sub ordinat Gerbang Kesejahteraan Nasional (GKN), dan bagian-bagian pasal yang menjelaskan proses bekerjanya pada masing-masing bidang dalam LKN yang terdiri atas bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidangan usaha kecil menengah, serta bantuan sosial lainnya.
<b>BAB VI</b> SUMBER DAYA PELAKSANAAN KESEJAHTERAAN NASIONAL	Memuat tentang sumber daya manusia, sarana dan prasaran serta sumber pendanaan dalam Pelaksanaan Kesejahteraan Nasional.
<b>BAB VII</b> PERAN MASYARAKAT	Memuat bagian-bagian tentang peran masyarakat umum dalam Pelaksanaan Kesejahteraan Nasional baik secara perorangan, kelompok, organisasi atau badan lainnya.
<b>BAB VIII</b> PENDAFTARAN DAN PERIZINAN LEMBAGA KESEJAHTERAAN NASIONAL	Memuat tentang bagian-bagian tata cara pendaftaran dan perizinan Pelaksana Kesejahteraan Nasional baik secara perorangan atau pun dalam bentuk kelompok/badan dalam satu koordinasi LKN, disertai bagian sanksi apabila ada yang melanggar ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
<b>BAB IX</b> AKREDITASI DAN SERTIFIKASI	Memuat bagian-bagian tanggung jawab yang melakukan akreditasi serta sertifikasi untuk para pihak yang terlibat

KERANGKA PER-BAB	MUATAN MATERI
	dalam Pelaksanaan Peningkatan Kesejahteraan Nasional.
<p align="center"><b>BAB X</b>  <b>PEMBINAAN DAN</b>  <b>PENGAWASAN</b>  <b>SERTA</b>  <b>PEMANTAUAN DAN</b>  <b>EVALUASI</b></p>	<p>Memuat bagian-bagian pembinaan, pengawasan dan pemantauan serta evaluasi untuk para pihak yang terlibat dalam Pelaksanaan Peningkatan Kesejahteraan Nasional (perorangan, kelompok/organisasi masyarakat, serta LKN) serta sanksi yang akan didapatkan apabila dalam pelaksanaannya terdapat penyimpangan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p>
<p align="center"><b>BAB XI</b>  <b>KETENTUAN</b>  <b>PENUTUP</b></p>	<p>Memuat hal-hal lain untuk menjelaskan bahwa undang-undang ini mulai diberlakukan dan bagian lainnya yang menegaskan bahwa undang-undang sebelumnya yang berkaitan dengan hal-hal yang telah diatur secara spesifik dalam undang-undang ini tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi.</p>

**Skema 4. Gambaran Ringkas Rancangan Undang-Undang  
Kesejahteraan Nasional  
(Sumber: Olahan Penulis)**

Undang-Undang Kesejahteraan Nasional yang diformulasikan dengan takaran yang tepat dan cermat akan menghasilkan produk perundang-undangan yang tidak hanya mampu memberikan kemudahan bagi pemerintah untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara optimal dan maksimal, namun juga memberikan kemudahan dan kenyamanan bagi masyarakat untuk memperoleh hak konstitusionalnya secara maksimal. Undang-Undang Kesejahteraan Nasional dapat menjadi pengejawantahan amanat pancasila dan konstitusi untuk mewujudkan kesejahteraan yang berkeadilan.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **4.1. Kesimpulan**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional merupakan sejumlah aturan yang mengejawantahkan amanat konstitusi mengenai kesejahteraan masyarakat.

Seluruh peraturan perundang-undangan di atas baik secara umum maupun khusus dibentuk untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Jumlah peraturan perundang-undangan ini terkesan sangat banyak dan tersebar di masing-masing badan/lembaga. Namun demikian, tidak ada satu lembaga yang bertindak sebagai koordinator. Lembaga-lembaga yang bekerja di bidang kesejahteraan masyarakat seakan bekerja secara sendiri-sendiri dan hanya bertanggung jawab dengan kementerian terkait saja, sehingga menimbulkan sebuah permasalahan dimana kesejahteraan masyarakat tidak merata. Selain itu adanya masalah di setiap badan/lembaga kesejahteraan menambah kesemrawutan dalam pencapaian negara yang adil dan makmur.

Integrasi kebijakan hukum nasional dengan melakukan beberapa perampingan produk hukum nasional dengan membentuk Lembaga Kesejahteraan Nasional (LKN) adalah salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan di negeri ini. LKN sebagai pusat koordinasi dari pelaksanaan peningkatan kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Keberadaan badan tersebut tentunya memerlukan payung hukum yang akan membidani kelahirannya. Untuk itu, perlu dibentuk Undang-Undang Kesejahteraan Nasional yang di dalamnya mengatur segala hal mengenai pengentasan kesenjangan sosial untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Indonesia melalui Lembaga Kesejahteraan Nasional (LKN).

## 4.2 Rekomendasi

1. Melakukan perampingan produk hukum nasional yang terkait dengan penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat ke dalam satu Undang-Undang Kesejahteraan Nasional.
2. Melalui Undang-Undang Kesejahteraan Nasional, akan terbentuk Lembaga Kesejahteraan Nasional (LKN) yang berperan sebagai koordinator dalam pelaksanaan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nantinya akan mengintegrasikan beberapa lembaga-lembaga yang sudah ada sebelumnya, namun hanya dalam satu lembaga saja yaitu LKN yang dibagi atas masing-masing bidang, yang terdiri atas Bidang Pendidikan, Kesehatan, Usaha Kecil Menengah dan Bantuan Sosial Lainnya yang bertujuan untuk peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat.
3. Terbentuknya LKN hendaknya dijadikan pemicu percepatan peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat yang ada di Indonesia, dengan proses kerja hingga evaluasi yang ketat dan terarah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, F. (2005). *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*. Jakarta: MKRI.
- Ashidiqie, J. (2012). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- BPS. (2018, September). *Gini Ratio Provinsi 2002-2018*. Dipetik Maret 13, 2019, dari Badan Pusat Statistik: <https://www.bps.go.id/dynamic/table/2017/04/26%2000:00:00/116/gini-ratio-provinsi-2002-2018.html>
- Britannica, T. E. (2018, Februari 21). *Welfare State*. Dipetik Maret 13, 2019, dari Encyclopaedia Britannica: <http://www.britannica.com/print/topic/639266>
- Budiawan, A. (2018, Maret 1). *Kemerdekaan Tak Bermakna bagi Sebagian Rakyat*. Dipetik Maret 13, 2019, dari Watyutink: <https://www.watyutink.com/opini/Kemerdekaan-Tak-Bermakna-bagi-Sebagian-Rakyat>

- Budimanta, A. (2012, Juli 12). *Ekonomi Pancasila, Ekonomi Kita*. Dipetik Maret 14, 2019, dari Budimanta.com: [http://www.budimanta.com/media/File\\_PDF/Ekonomi\\_Pancasila\\_Ekonomi\\_Univ\\_Trisakti\\_120712.pdf](http://www.budimanta.com/media/File_PDF/Ekonomi_Pancasila_Ekonomi_Univ_Trisakti_120712.pdf)
- Gitosudarmo, I. (2016). *Perilaku Keorganisasian*. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta.
- Ibrahim, M. K. (1988). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: CV. Sinar Bakti.
- Kartadjoemena. (2000). *Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa*. Jakarta: UI Press.
- MD, M. M. (1998). *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: PT Pustaka LP3ES.
- Nggilu, N. M. (2014). *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif dan Populis)*. Yogyakarta: UI Pers.
- Oxfam. (2017, Februari 23). *Inequality in Indonesia: millions kept in poverty*. Dipetik Maret 13, 2019, dari Oxfam International: <https://www.oxfam.org/en/indonesia-even-it/inequality-indonesia-millions-kept-poverty>
- Ramdan, D. M. (2018, April 24). *Kontan.co.id*. Dipetik Juli 8, 2019, dari Dana Bergulir LPDB-KUMKM Tak Kembali: <https://keuangan.kontan.co.id/news/ini-penyebab-dana-bergulir-lpdb-kumkm-tak-kembali>
- RGOL. (2018, September 18). *Uang Zakat Dikorupsi, Ini Dia Pelakunya*. Dipetik Juli 9, 2019, dari Radar Gorontalo: <http://radargorontalo.com/astagfirullah-uang-zakat-dikorupsi-ini-dia-pelakunya/>
- Setiawan, R. (2018, Desember 18). *BPKN: 2019, Masalah Layanan BPJS Kesehatan Makin Menumpuk*. Dipetik Juli 9, 2019, dari tirto.id: <https://tirto.id/dccM>
- Sumsel, T. (2015, Juli 23). *Tribun Sumsel*. Dipetik Juli 8, 2019, dari Dana Zakat di Oku Timur Dikorupsi Hingga 1 M: <https://sumsel.tribunnews.com/2015/07/23/dana-zakat-di-oku-timur-dikorupsi-hingga-rp-1-miliar>
- Tjoe, Y. (2018, Agustus 31). *Seberapa Parah Ketimpangan Ekonomi di Indonesia?* Dipetik Maret 13, 2019, dari Kompas: <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/08/31/100200826/seberapa-parah-ketimpangan-ekonomi-di-indonesia->
- Wibisono, Y. (2016, Agustus 15). *Republika*. Dipetik Juli 9, 2019, dari Republika.co.id:

<https://www.republika.co.id/berita/koran/pareto/16/08/15/obxy868-indonesia-dan-negara-kesejahteraan>

Zai. (2018, Maret 13). *Diduga Pungli Kube, Kasi Pemberdayaan Dinsos Tuding Mensos Lempar Bola Panas*. Dipetik Juli 8, 2019, dari HETA News:

<https://www.hetanews.com/article/123236/diduga-pungli-kube-kasi-pemberdayaan-dinsos-tuding-mensos-lempar-bola-panas>